



N° 3661

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 février 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 3608), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *portant réforme de l'assurance de protection juridique,*

PAR M. ETIENNE BLANC,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : **85, 86, 160** et T.A. **53** (2006-2007).

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
A.– LE DISPOSITIF EN PLACE	6
1. Un outil d'accès au droit	6
<i>a) Les caractéristiques du contrat d'assurance de protection juridique</i>	6
<i>b) Le champ couvert par l'assurance de protection juridique</i>	7
2. Des pratiques critiquées	8
<i>a) Certaines clauses créent un déséquilibre au détriment de l'assuré</i>	8
<i>b) L'avocat ne joue pas le rôle qui lui revient</i>	8
B.– LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE SÉNAT.....	10
1. Améliorer les garanties offertes aux assurés	10
2. Clarifier les relations entre l'assureur et l'avocat.....	11
3. Aménager le régime de l'aide juridictionnelle	11
EXAMEN DES ARTICLES	15
<i>Article premier</i> (art. L. 127-2-1 à L. 127-2-3 [nouveaux] du code des assurances) : Point de départ de la déclaration du sinistre. Obligations réciproques de l'assureur et de l'assuré avant la déclaration du sinistre. Obligation de recourir à un avocat.....	15
<i>Article 2</i> (art. L. 127-3 du code des assurances) : Clarification des modalités de choix de l'avocat.....	17
<i>Article 3</i> (art. L. 127-5-1 [nouveau] du code des assurances) : Libre détermination des honoraires entre l'avocat et son client.....	18
<i>Article 4</i> (art. L. 127-8 [nouveau] du code des assurances) : Remboursement des frais et honoraires exposés pour le règlement du litige.....	19
<i>Article 5</i> (art. 2 et 3-1 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : Subsidiarité de l'aide juridictionnelle pour les frais couverts par une protection juridique.....	20
<i>Article 6</i> (art. L. 224-2-1 à L. 224-2-3 [nouveaux], L. 224-3, L. 224-5-1 [nouveau] et L. 224-7-1 [nouveau] du code de la mutualité) : Coordination au sein du code de la mutualité.....	21
<i>Article 7</i> (art. 3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, art. L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Accès des étrangers à l'aide juridictionnelle.....	22

<i>Article 8</i> (art. 23 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : Recours contre les décisions de refus d'aide juridictionnelle	24
<i>Article 9</i> (art. 64-3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) : Assistance des personnes en détention par un avocat.....	25
<i>Article 10</i> : Ratification de l'ordonnance du 8 décembre 2005 modifiant la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.....	25
<i>Après l'article 10</i>	26
TABLEAU COMPARATIF	27
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	37
AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	45
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	47

MESDAMES, MESSIEURS,

Issue de trois propositions identiques déposées, au Sénat, par M. Pierre Jarlier et M. François Zocchetto et, à l'Assemblée nationale, par M. Émile Blessig, la présente proposition de loi vise à aménager le régime de l'assurance de protection juridique.

Ce type d'assurance garantit à l'assuré confronté à un litige la prestation de services nécessaire au règlement amiable de son différend ou à sa défense en cas de procès, ainsi que la prise en charge des frais de procédure auquel il s'expose (honoraires d'avocat, dépens, débours).

Avec une progression annuelle des cotisations de plus de 8 % depuis cinq ans, l'assurance de protection juridique connaît un développement important. Elle couvre plus d'un milliard d'euros, dont 95 % sont gérés par des sociétés d'assurances, et 5 % par des entreprises mutualistes. 45 % des ménages français ont souscrit un contrat, contre 35 % en 1995 ⁽¹⁾.

L'assurance de protection juridique tend à devenir un moyen d'accès au droit, complémentaire à l'aide juridictionnelle. Elle apporte aux consommateurs une connaissance éclairée de leurs droits et permet des rapports équilibrés avec leur bailleur, leur banquier ou leur employeur. Elle est particulièrement adaptée aux particuliers dont les revenus sont trop élevés pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, mais qui, devant les frais d'un procès, sont dissuadés de faire valoir leurs droits en justice. Elle répond également aux besoins des entreprises qui n'ont pas les moyens de disposer de leurs propres services juridiques.

Néanmoins, l'assurance de protection juridique n'offre pas encore au consommateur des garanties suffisantes pour constituer une véritable alternative à l'aide juridictionnelle. Comme le montrent la recommandation n° 02-03 du 21 février 2002 de la Commission des clauses abusives et le rapport établi en 2004, à la demande de la Fédération française des sociétés d'assurances, par M. Jean-Paul Bouquin ⁽²⁾, elle suscite des critiques de la part des consommateurs et des acteurs de la vie judiciaire et mérite par conséquent d'être aménagée.

(1) *Chiffres extraits de L'assurance de protection juridique, Bernard Cerveau, Eyrolles, 2006.*

(2) *L'assurance de protection juridique des particuliers, Jean-Paul Bouquin, avril 2004.*

A.– LE DISPOSITIF EN PLACE

1. Un outil d'accès au droit

Le contrat d'assurance de protection juridique est régi par les articles L. 127-1 à L. 127-7 du code des assurances, issu de la loi du 31 décembre 1989 qui a transposé en droit interne la directive du Conseil des Communautés européennes du 22 janvier 1987. Les règles prévues par le code des assurances ont été étendues au secteur mutualiste par l'ordonnance du 19 avril 2001 (articles L. 224-1 à L. 224-7 du code de la mutualité).

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

a) *Les caractéristiques du contrat d'assurance de protection juridique*

À la différence du régime en vigueur dans d'autres pays européens, le droit français donne à l'assureur une mission de prestataire de services, et non de simple tiers payant des frais de procédure.

L'assureur est en effet tenu de proposer toute une gamme de **services juridiques**, allant de l'information sur les droits et obligations de l'assuré jusqu'à la transaction amiable, en passant par le conseil ou la consultation juridique.

En sus de ces services, il prend en charge **les frais de règlement du litige** dans trois limites :

— le contrat peut fixer un montant minimal de litige susceptible de déclencher la mise en jeu de la garantie ;

— le dédommagement s'effectue dans la limite d'un plafond global ;

— le remboursement des honoraires d'avocat fait l'objet d'un plafond spécifique qui est déterminé en fonction du degré de juridiction et de la nature du litige.

Le contrat d'assurance de protection juridique a donc la particularité de donner à l'assureur des possibilités d'intervention importantes, et de favoriser ainsi le règlement amiable des litiges. C'est indéniablement un outil d'accès au droit qui a l'avantage d'éviter la voie judiciaire et les coûts de gestion qu'elle engendre.

b) Le champ couvert par l'assurance de protection juridique

Trois types de contrat sont proposés :

— la garantie « défense pénale-recours » couvre la réparation d'un préjudice personnel subi à l'occasion d'un accident ; elle est proposée dans les contrats d'assurance automobile et multirisques habitation et se limite à l'objet de la garantie principale ; le montant annuel des primes oscille entre 2 et 4 euros ;

— la protection juridique dite segmentée offre une garantie plus complète que la « défense pénale-recours » : par exemple, en matière d'assurance automobile, elle prend en charge les litiges liés à la vente ou à l'entretien du véhicule, ainsi que la défense pénale du conducteur hors accident de la circulation ; son coût annuel pour l'assuré se situe entre 15 et 25 euros ;

— la protection juridique générale offre la garantie la plus étendue en couvrant l'ensemble des litiges concernés par les branches du droit spécifiés dans le contrat ; le montant des primes peut atteindre jusqu'à 250 euros par an.

Le volume des cotisations perçues en 2005 s'élève à 41,7 millions d'euros (estimation de la Fédération française des sociétés d'assurances). Les principales sociétés offrant des contrats d'assurance de protection juridique figurent dans le tableau ci-dessous.

**RÉPARTITION DES COTISATIONS ENTRE LES DIX PREMIERS ACTEURS
DE PROTECTION JURIDIQUE
(CONTRATS SPÉCIFIQUES)**

Nom de la société	Cotisations émises en M €
GROUPAMA.....	89.7
JURIDICA.....	62.7
DAS.....	57.5
ASSISTANCE PROTECTION JURIDIQUE.....	57.3
PACIFICA.....	33.5
PROTEXIA France.....	28.2
EUROPÉENNE DE PROTECTION JURIDIQUE.....	27.4
LA PAIX.....	14.0
ACM.....	11.3
ÉCUREUIL.....	10.9

Source : Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles

Le contrat de protection juridique le plus répandu couvre les risques de la vie familiale quotidienne, à savoir les litiges occasionnés par la consommation des biens et services, les conflits du travail, les différends portant sur des prestations

sociales (de prévoyance ou de retraite) ou sur la fiscalité, ainsi que les infractions pénales. Les sinistres se concentrent sur l'immobilier, la consommation et le droit du travail ou de la sécurité sociale. Sur 200 000 dossiers mettant chaque année en jeu la garantie, 170 000 concernent des particuliers, 30 000 des professionnels.

Trois branches du droit restent pour le moment exclues du champ de l'assurance de protection juridique : le droit des brevets, le droit de la famille et des personnes (rupture de la vie conjugale, successions, donations...) et le droit de la construction.

2. Des pratiques critiquées

a) Certaines clauses créent un déséquilibre au détriment de l'assuré

Les contrats d'assurance de protection juridique sont peu lisibles. Parce qu'ils sont la plupart du temps accessoires à une garantie principale (automobile ou habitation en particulier), l'assuré ne sait pas qu'il détient une protection juridique, et les doublons de garantie sont fréquents.

Faute d'une terminologie suffisamment explicite, l'assuré ignore l'étendue exacte du niveau de couverture qui lui est garanti. Ainsi, la « défense recours pénale » est souvent assimilée à une protection juridique générale, alors qu'elle ne joue que suite à un accident.

Dans sa recommandation du 21 février 2002, la Commission des clauses abusives a considéré que certains contrats créent un déséquilibre significatif au détriment de l'assuré. Ses critiques portent essentiellement sur les clauses favorisant la déchéance de la garantie, et notamment celles :

— laissant à l'appréciation de l'assureur le délai pendant lequel l'assuré est tenu de faire sa déclaration de sinistre, alors que le code des assurances prévoit un délai minimum de cinq jours ouvrés ;

— imposant l'origine du sinistre comme point de départ du délai de déclaration, privant ainsi du bénéfice de la garantie l'assuré qui n'aurait pas eu connaissance du sinistre dès son origine ;

— laissant croire que le non-respect de certaines obligations par l'assuré entraîne automatiquement la déchéance de la garantie, même en l'absence de préjudice pour l'assureur.

Afin de mettre fin à ces pratiques, la Commission des clauses abusives a émis quinze recommandations à l'attention des sociétés d'assurances.

b) L'avocat ne joue pas le rôle qui lui revient

Pour constituer un dispositif d'assurance judiciaire complémentaire à l'aide juridictionnelle, le contrat de protection juridique doit respecter

l'indépendance qu'exige la pratique des avocats. Or, aujourd'hui, l'assuré ne dispose pas véritablement de la liberté de choisir l'avocat.

En principe, l'avocat a vocation à intervenir dans toutes les phases de règlement du différend. Mais, en pratique, on constate que **l'avocat intervient rarement au cours de la phase amiable**, les assurés considérant que l'assureur est leur unique interlocuteur.

Cette situation n'est pas sans conséquence :

— elle prive les assurés d'un conseil juridique de qualité – l'avocat est sans doute le mieux placé pour évaluer les risques d'un procès et, par conséquent, pour apprécier l'avantage d'une solution amiable –, et des garanties de déontologie et d'indépendance prévues par le statut de la profession d'avocat ;

— elle place les assurés dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'assureur. Celui-ci garde en effet la maîtrise de la phase amiable sans contrôle extérieur, et, face à un assuré démuni, il reste seul juge de l'opportunité d'un recours contentieux.

En outre, **pour la phase contentieuse, l'avocat est dans la plupart des cas choisi par l'assureur** qui dispose de cabinets agréés⁽¹⁾. Les clauses de certains contrats d'assurance de protection juridique favorisent cette pratique, en subordonnant la gratuité de la prestation au recours à un avocat agréé, et en faisant obligation à l'assuré, en cas de recours à un avocat non agréé, d'avancer les honoraires. De plus, l'assuré est incité à renoncer à sa liberté de choix, car il n'a jamais la garantie que les honoraires de son conseil rentreront dans les plafonds de son contrat d'assurance.

L'absence de véritable liberté de choix de l'avocat favorise les intérêts des assureurs :

— elle aboutit à un plafonnement des honoraires qui sont fixés selon un barème calqué sur les plafonds de remboursement contractuels. En conséquence, parce que leurs honoraires dépassent ces plafonds, les avocats non agréés sont peu compétitifs ;

— elle place la profession d'avocat dans un lien de subordination vis-à-vis des sociétés d'assurances et des mutuelles, comparable au lien qui unit un salarié à son employeur. Ce lien est contraire au caractère libéral de la profession d'avocat, et en particulier au principe de la liberté de fixation des honoraires⁽²⁾.

Cette situation freine le développement de l'assurance de protection juridique. Pour que celle-ci devienne un véritable outil d'accès au droit, l'assuré

(1) On estime entre 3 000 et 4 000 le nombre d'avocats appartenant au réseau des assurances et des mutuelles, soit 10 % des avocats inscrits à un barreau.

(2) L'article 10 de la loi du 31 décembre 1971 prévoit que les honoraires sont fixés en accord avec le client.

doit avoir la garantie que la solution amiable préconisée par l'assureur n'est pas guidée par la défense des intérêts de ce dernier. Cette exigence est d'autant plus forte que l'assurance de protection juridique a vocation à se généraliser, pour concerner un nombre plus grand de ménages et d'entreprises.

B.- LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE SÉNAT

Le texte adopté par le Sénat vise à mieux répondre aux attentes des assurés et à clarifier les relations entre les assureurs et les avocats. Il a été complété par des dispositions aménageant de manière ponctuelle le régime de l'aide juridictionnelle.

1. Améliorer les garanties offertes aux assurés

Plusieurs dispositions rétablissent l'équilibre entre l'assuré et l'assureur, conformément aux recommandations de la Commission des clauses abusives.

En premier lieu, afin de faciliter la mise en jeu de la garantie, la proposition de loi **définit le fait générateur du sinistre** : celui-ci sera considéré constitué dès qu'un refus sera opposé à une réclamation dont l'assuré est l'auteur ou le destinataire (articles L. 127-2-1 du code des assurances et L. 224-2-1 du code de la mutualité). Ainsi, c'est ce refus qui déclenchera le point de départ du délai de déclaration du sinistre. Cette précision met fin à toute possibilité de contestation de la part de l'assureur qui ne pourra plus mettre en doute la date du litige pour refuser de faire jouer la garantie.

En outre, la proposition de loi donne à l'assuré la **possibilité de demander une consultation juridique ou un acte de procédure avant la déclaration du sinistre**, sans que cette demande puisse entraîner la déchéance de la garantie (articles L. 127-2-2 du code des assurances et L. 224-2-2 du code de la mutualité). L'assuré pourra ainsi s'adresser à un professionnel du droit en amont du litige, et l'assureur ne pourra plus s'appuyer sur la démarche entreprise par l'assuré pour justifier la déchéance de la garantie. Néanmoins, la consultation ou l'acte de procédure décidé avant la déclaration du sinistre ne sera à la charge de l'assureur que si l'assuré peut justifier d'une urgence.

Enfin, la proposition de loi donne à l'assuré la **priorité dans le remboursement des frais et honoraires** (articles L. 127-8 du code des assurances et L. 224-7-1 du code de la mutualité). Ainsi, le remboursement par la partie perdante des frais et honoraires reviendra en priorité à l'assuré pour les dépenses qu'il a prises en charge, et subsidiairement à l'assureur dans la limite des sommes qu'il a engagées.

2. Clarifier les relations entre l'assureur et l'avocat

La proposition de loi contient plusieurs dispositions qui favorisent une plus grande implication des avocats dans la mise en jeu de la garantie de protection juridique.

Il est fait **obligation de recourir à un avocat lorsque la partie adverse est défendue par un membre de cette profession** (articles L. 127-2-3 du code des assurances et L. 224-2-3 du code de la mutualité). Cette obligation privera l'assureur de la possibilité de représenter ou d'assister seul l'assuré. Elle permettra ainsi à l'avocat d'intervenir dès la phase amiable.

L'assureur ne pourra proposer le nom d'un avocat à l'assuré que sur demande écrite de la part de ce dernier (articles L. 127-3 du code des assurances et L. 224-3 du code de la mutualité). Cette disposition encadre la pratique selon laquelle l'avocat est choisi par l'assureur. L'assuré ne pourra en effet renoncer à la liberté de choisir son avocat que par écrit.

Sont **interdits les accords d'honoraires entre l'assureur et l'avocat**, conformément au principe de libre fixation des honoraires entre le membre de cette profession et son client (articles L. 127-5-1 du code des assurances et L. 224-5-1 du code de la mutualité).

Ces mesures ne remettent pas en cause le rôle de l'assureur dans la gestion des différends : celui-ci pourra toujours proposer des services d'information et de consultation juridique. Elles tendent en revanche à garantir à l'assuré un contrat plus protecteur, en accroissant l'intervention de l'avocat dans le règlement des litiges.

3. Aménager le régime de l'aide juridictionnelle

Le Sénat a complété les dispositions réformant l'assurance de protection juridique par quatre mesures modifiant les règles d'accès à l'aide juridictionnelle.

La proposition de loi **soustrait de l'aide juridictionnelle les frais pris en charge par un contrat d'assurance de protection juridique** (article 5). Ainsi, les personnes qui bénéficient d'un tel contrat ne pourront plus demander que leurs frais soient couverts par l'aide juridictionnelle. Il s'agit de mieux articuler ces deux dispositifs d'accès au droit et d'éviter que l'État finance des frais qui, du fait de leurs obligations contractuelles, sont à la charge des assurances.

Par ailleurs, **les possibilités de contester les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle sont étendues**. Le demandeur disposera désormais d'un recours contre un refus fondé sur un motif lié au montant de ses ressources, et non plus seulement contre un refus fondé sur un motif juridique (article 8).

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration donne la possibilité d'assortir un refus de titre de séjour d'une obligation de quitter le

territoire français ; une telle décision vient, en cas de refus de titre de séjour, remplacer l'arrêté de reconduite à la frontière. Afin de tirer les conséquences de ce remplacement, la proposition de loi garantit **l'accès à l'aide juridictionnelle aux personnes faisant l'objet d'un refus de titre de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire**, sans condition de résidence en France (article 7).

Enfin, **l'assistance par un avocat des personnes détenues est améliorée**. Actuellement limitée aux procédures disciplinaires, la prise en charge par l'État de la rétribution de l'avocat est étendue aux mesures d'isolement, qu'elles soient décidées d'office ou la demande du détenu (article 9).

*

* *

La Commission a examiné la présente proposition de loi au cours de sa réunion du mardi 6 février 2007.

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Emile Blessig a remarqué que l'article 5 de la proposition de loi exclut l'aide juridictionnelle lorsque celle-ci est appelée à couvrir les frais qui doivent être pris en charge en vertu d'un contrat d'assurance de protection juridique. Il a ajouté que cela conduisait, par cohérence, à la suppression de l'article 3-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, cette disposition étant consacrée à certaines modalités d'obtention de l'aide juridictionnelle. Il s'est interrogé sur l'articulation entre la mise en œuvre du dispositif assurantiel et l'accès à l'aide juridictionnelle, car les changements proposés suscitent une inquiétude quant au maintien de cette aide.

Le Président Philippe Houillon a estimé que les deux dispositifs n'étaient pas forcément contradictoires. Ainsi, un justiciable auquel l'avocat demande le paiement d'honoraires s'élevant, par exemple, à 1 000 euros et dont l'assurance ne peut prendre en charge plus de 500 euros au titre de la protection juridique, devrait pouvoir solliciter l'aide juridictionnelle s'il ne peut acquitter lui-même les 500 euros restant. Il est donc nécessaire d'établir clairement que les personnes pouvant aujourd'hui bénéficier de l'aide juridictionnelle n'en seront pas, dorénavant, privées au seul motif qu'elles ont signé un contrat d'assurance de protection juridique. L'intention du législateur n'est évidemment pas de réduire la protection financière qui leur est actuellement accordée.

M. Alain Vidalies a regretté que le texte adopté par le Sénat, compte tenu des arguments financiers invoqués en séance publique par le Garde des Sceaux, fasse aujourd'hui craindre que le système de l'aide juridictionnelle soit perverti, voire remis en cause, même si la portée des propos alors tenus par le ministre a ensuite été relativisée par leur auteur. Il convient de s'interroger sur le fonctionnement concret du dispositif proposé : les justiciables devront-ils assortir, par exemple, leur demande d'aide juridictionnelle d'une déclaration sur

l'honneur ? Une telle réforme n'entraîne pas dans l'objet initial de la proposition de loi et pourrait fortement mécontenter, au cours des prochains mois, les associations de consommateurs et les justiciables concernés.

M. Alain Vidalies a alors suggéré que le Gouvernement « retire » les explications données par le Garde des Sceaux lors de l'adoption de cet article au Sénat, l'enjeu n'étant pas de passer dans ce domaine d'une logique de solidarité nationale à une logique assurantielle. Le dispositif proposé résulte d'une initiative tout à fait intempestive et les modalités pratiques de fonctionnement de ce dispositif complexe devraient, au minimum, être précisées.

Le Président Philippe Houillon a estimé que ces précisions relevaient du domaine réglementaire, et qu'il semble logique de maintenir la possibilité d'une aide juridictionnelle lorsque tous les frais d'avocat ne pourront pas être pris en charge au titre de l'assurance de protection juridique. L'affirmation du principe de cette prise en charge assurantielle, à l'article 5 de la proposition de loi, n'exclut donc pas l'octroi d'une aide juridictionnelle à titre subsidiaire.

M. Guy Geoffroy a estimé que la disposition introduite au Sénat n'était pas contradictoire avec le mécanisme prévu par la proposition de loi, un justiciable persuadé de ne pouvoir obtenir le bénéfice de l'aide juridictionnelle en cas de litige et qui, pour cette raison, a souscrit un contrat d'assurance de protection juridique, ne devant pas être privé pour cette seule raison de toute aide juridictionnelle pour la partie des frais d'avocat non prise en charge par l'assurance. Il a souhaité que le ministre puisse, en séance publique, s'engager devant les députés à apporter par voie réglementaire les précisions requises.

M. Alain Vidalies a souligné qu'en pratique, le fonctionnement du système proposé risquait toutefois d'être très difficile à mettre en oeuvre. Ainsi, une personne ayant souscrit un contrat d'assurance de protection juridique devrait, en cas de litige, faire d'abord intervenir son assurance puis, après avoir constaté qu'elle doit malgré tout s'acquitter elle-même d'une partie des frais d'avocat, demander à bénéficier de l'aide juridictionnelle pour cette partie des frais seulement, tout en respectant les impératifs de délai et de procédure...

En réponse aux intervenants, le **rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

— Beaucoup de justiciables ignorent qu'ils bénéficient d'une assurance de protection juridique, notamment à travers leurs contrats d'assurance pour leur habitation ou leur automobile, voire leurs cartes bancaires. L'affirmation du caractère subsidiaire de l'aide juridictionnelle répond précisément au souci de faire davantage jouer ces contrats, en demandant aux justiciables et aux bureaux d'aide juridictionnelle de vérifier leur absence avant de demander l'aide de l'État. L'article 5 a été introduit par la commission des Lois du Sénat, et non par amendement du Gouvernement. Cet article pose un principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle, et non d'exclusivité. En conséquence, si l'assurance de

protection juridique ne couvre pas l'ensemble des frais du justiciable et si les revenus de celui-ci ouvrent droit à l'aide juridictionnelle, l'État prendra en charge la différence selon les barèmes applicables en la matière.

— Il est normal que les assureurs financent à la place de l'État des frais qui, du fait de leurs obligations contractuelles, sont à leur charge. Pour vérifier l'absence d'un contrat d'assurance de protection juridique, les bureaux d'aide juridictionnelle demanderont aux justiciables d'attester qu'ils n'ont pas souscrit un tel contrat. Ce dispositif déclaratif ne bouleverse pas l'économie actuelle de l'aide juridictionnelle, puisque la vérification des revenus, notamment patrimoniaux, des justiciables s'effectue d'ores et déjà à partir de déclarations.

— Pour éviter que la demande d'aide juridictionnelle n'interrompe la procédure, le dossier pourrait être ouvert dès l'ouverture de celle-ci, au moment où le justiciable déclare ses contrats d'assurance de protection juridique.

Le Président Philippe Houillon a rappelé que la disposition adoptée par les sénateurs n'était pas d'initiative gouvernementale. Il a ajouté qu'elle témoignait d'un souci de bonne gestion des deniers publics, mais que sa mise en œuvre nécessiterait un examen attentif de chaque situation par les bureaux d'aide juridictionnelle.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(art. L. 127-2-1 à L. 127-2-3 [nouveaux] du code des assurances)

Point de départ de la déclaration du sinistre. Obligations réciproques de l'assureur et de l'assuré avant la déclaration du sinistre. Obligation de recourir à un avocat

Trois articles nouveaux sont insérés dans le code des assurances, afin de préciser le point de départ du délai de déclaration du sinistre, de limiter les motifs de déchéance de la garantie et de prévoir une obligation d'assistance par un avocat.

— Définition du point de départ du délai de déclaration du sinistre (article L. 127-2-1 du code des assurances)

En donnant une définition du sinistre, l'article L. 127-2-1 précise le point de départ du délai de déclaration à l'assureur.

L'article L. 113-2 du code des assurances fait obligation à l'assuré de déclarer le sinistre dans un délai maximal de cinq jours ouvrés à compter de sa survenance. Parce qu'elle conditionne la déchéance de la garantie, la détermination de la survenance du sinistre revêt une importance particulière. Or, en matière d'assurance de protection juridique, elle est loin d'être évidente. En effet, le délai de cinq jours ne court pas à compter de la réalisation d'un dommage dont la date peut être déterminée de manière certaine, mais d'une réclamation qui ne se matérialise pas toujours de manière précise.

Certains contrats d'assurance de protection juridique font courir le délai de déclaration à partir de l'origine du sinistre. Par son imprécision, cette clause peut être facilement utilisée pour justifier la déchéance de la garantie, et se révèle défavorable à l'assuré. La Commission des clauses abusives a dénoncé cette pratique et recommandé l'élimination des contrats imposant, sous peine de déchéance automatique, l'origine du sinistre comme point de départ du délai de déclaration.

La proposition de loi précise que le sinistre est constitué par le refus opposé à une réclamation dont l'assuré est la source ou le destinataire. Par cette définition, elle met fin à l'ambiguïté qui pèse aujourd'hui sur la détermination de la survenance du sinistre. La date du sinistre sera en effet fixée au jour où le tiers sollicité a refusé la réclamation que lui a faite l'assuré, ou au jour où l'assuré a opposé un refus à une réclamation qui lui a été faite.

Cette définition préserve les intérêts des assureurs, en leur permettant de soulever la fraude dans l'hypothèse où l'assuré a souscrit un contrat avant la survenance du litige. En outre, elle ne les prive pas de la possibilité de soumettre

la mise en jeu de la garantie à un délai de carence, ou de demander à l'assuré, au moment de la souscription du contrat, de déclarer les litiges en cours.

— Interdiction de la déchéance de la garantie en cas de consultations ou d'actes de procédure antérieurs à la déclaration du sinistre (article L. 127-2-2 du code des assurances)

L'article L. 127-2-2 interdit les clauses prévoyant la déchéance de la garantie lorsque l'assuré demande des consultations ou des actes de procédure avant de déclarer le sinistre. Ces clauses ont été dénoncées par la Commission des clauses abusives au motif qu'elles entraînent une déchéance automatique de la garantie, sans que l'assureur ait à justifier d'un préjudice.

L'assuré sera donc autorisé à s'adresser à un auxiliaire de justice, et en particulier à un avocat ou à un huissier, avant d'avoir déclaré le sinistre à l'assureur.

Cette autorisation n'emportera cependant aucune conséquence financière. L'assuré devra supporter les frais de consultation et de procédure qu'il a engagés avant la déclaration. Seule une situation d'urgence (notamment lorsque l'assuré se constitue partie civile dans une procédure de comparution immédiate) pourra justifier une prise en charge de ces frais par l'assureur.

— Obligation d'assistance par un avocat (article L. 127-2-3 du code des assurances)

L'article L. 127-2-3 précise les conditions d'intervention de l'avocat.

En l'état du droit, le code des assurances ne précise pas ces conditions. Pour la phase contentieuse, ce sont les règles de droit commun prévues par l'article 4 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires ou juridiques qui s'appliquent : l'avocat a le monopole pour assister ou représenter les parties, postuler et plaider devant les juridictions. En revanche, pour la phase amiable, l'assureur est libre de confier les prestations couvertes par le contrat au professionnel de son choix, et recrute dans la plupart des cas des juristes qui justifient d'une qualification suffisante pour donner des consultations juridiques ou rédiger des actes sous seing privé.

La proposition de loi étend à la phase amiable l'obligation de recourir à un avocat, lorsque l'assureur ou l'assuré a connaissance que la partie adverse est elle-même défendue par un membre de cette profession ⁽¹⁾. Cette extension offre à l'assuré des garanties nouvelles :

— il pourra être conseillé à « armes égales » par rapport à la partie adverse tout au long de la procédure, phase amiable incluse ;

(1) Les sociétés d'assurances estiment que, dans 70 % des cas, la garantie est mise en jeu en phase pré-contentieuse ; dans 10 % de ces dossiers, la partie adverse est défendue par un avocat.

— avant de s'adresser au juge, il aura la garantie d'un conseil impartial, indépendant des intérêts de l'assureur, là où le recours au juriste risque de protéger avant tout les intérêts de la société d'assurances ou de l'entreprise mutualiste qui l'emploie ⁽¹⁾ ;

— les règles déontologiques qui s'imposent à l'avocat sont plus protectrices des intérêts de l'assuré que celles auxquelles est soumis le juriste de la société d'assurances ou de l'entreprise mutualiste. En particulier, toute correspondance échangée entre avocats en vue d'une transaction ne peut pas être produite au procès – ce qui favorise la recherche d'une solution amiable entre les parties. Cette protection ne s'applique pas aux juristes employés par l'assureur dont les écrits peuvent être produits devant le juge ⁽²⁾.

Ces dispositions permettront de maintenir l'équilibre entre les parties au cours de la phase amiable grâce à l'intervention d'un professionnel compétent, plaçant l'assuré dans la même situation que la partie adverse qui a recours à un avocat. Elles répondent aux exigences posées par la Cour européenne des droits de l'homme qui considère que le principe de l'égalité des armes « *requiert que chaque partie se voit offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause, y compris dans les litiges opposant des intérêts privés, dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire* » ⁽³⁾.

La Commission a *adopté* l'article premier sans modification.

Article 2

(art. L. 127-3 du code des assurances)

Clarification des modalités de choix de l'avocat

Cet article encadre la possibilité pour l'assureur de proposer le nom d'un avocat à l'assuré.

Conformément à l'article 4 de la directive du Conseil des Communautés européennes du 22 janvier 1987, l'article L. 127-3 du code des assurances garantit à l'assuré la liberté de choisir son conseil, qu'il s'agisse d'un avocat ou de toute autre personne qualifiée pour le défendre, le représenter ou servir ses intérêts. Tout contrat d'assurance de protection juridique doit stipuler explicitement cette liberté de choix.

Ce principe ne fait cependant pas obstacle à ce que l'assureur puisse proposer à l'assuré le nom d'un avocat. En conséquence, compte tenu des avantages qu'elle procure aux sociétés d'assurances et aux entreprises mutualistes,

(1) Notamment le juriste employé par l'assureur sera plus enclin à conseiller à l'assuré de transiger, afin d'éviter à son employeur d'avoir à supporter le coût d'un procès.

(2) Seule la divulgation d'informations relatives à l'assuré est interdite.

(3) CEDH, *Niederhöst-Huber c/ Suisse* du 18 février 1997 ; *Ankarl c/ Suisse* du 23 octobre 1996 ; *Dombo Beher B.V. du 27 octobre 1993*.

la désignation de l'avocat par l'assureur est devenue la pratique dominante. De fait, les assurés sont défendus par un nombre réduit de cabinets, placés de fait dans une situation de dépendance vis-à-vis des assureurs. Le libre choix de l'avocat est ainsi devenu l'exception.

Cette évolution porte atteinte à l'indépendance de la profession d'avocat et à la garantie pour le consommateur de voir ses intérêts défendus de manière impartiale. Elle est contrainte à l'esprit de la directive précitée qui, dans l'exposé des motifs, indique expressément qu'« *il paraît peu indiqué que [l'] avocat [de l'assuré] soit l'avocat habituel de la compagnie d'assurance surtout si celle-ci est multibranche. Ce serait mettre l'avocat en situation difficile.* »

La proposition de loi n'interdit pas à l'assureur de proposer le nom d'un avocat. Elle subordonne simplement une telle proposition à une demande écrite de l'assuré. Cette disposition garantira que le choix de l'avocat résulte d'une décision délibérée et éclairée. L'assuré devra en effet confirmer par écrit qu'il accepte l'avocat proposé par l'assureur.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3

(art. L. 127-5-1 [nouveau] du code des assurances)

Libre détermination des honoraires entre l'avocat et son client

Cet article interdit les accords d'honoraires entre l'avocat et l'assureur.

Aucune disposition du code des assurances ne fixe actuellement les modalités de rétribution des avocats intervenant dans les dossiers d'assurance de protection juridique. Ce vide juridique aboutit de fait à une forfaitisation des honoraires.

Cette évolution est liée à la généralisation du recours à un avocat agréé par la société d'assurances ou l'entreprise mutualiste. Celui-ci est en effet rétribué non pas en application d'un accord avec son client, mais en fonction d'un barème fixé sur la base des plafonds de remboursement contractuels⁽¹⁾. Ce mode de rétribution fait de l'avocat un quasi salarié de l'assureur et porte atteinte au caractère libéral de cette profession.

La forfaitisation des honoraires de l'avocat est contraire à l'article 10 de la loi du 31 décembre 1971 qui impose que les honoraires soient fixés d'un commun accord avec le client. Elle soumet la défense des intérêts de l'assuré à un tarif

(1) *Ce mode de rétribution donne à l'assureur la garantie que les honoraires de l'avocat ne dépasseront pas la somme remboursée à l'assuré. Les contrats peuvent ainsi contenir des clauses prévoyant une garantie illimitée en cas de recours à un avocat agréé. Ces clauses dont la légalité a été admise par la Cour de cassation (2^{ème} chambre civile, 15 juillet 1999) ne peuvent qu'inciter les assurés à s'adresser à un avocat agréé, ce qui a pour effet de renforcer la tendance à la forfaitisation des honoraires.*

imposé par l'assureur, qui peut s'avérer inférieur au coût de la prestation, au détriment de la qualité du service rendu à l'assuré.

Le présent article propose donc de faire figurer, dans les dispositions relatives aux contrats d'assurance de protection juridique, le principe général de la loi du 31 décembre 1971 selon lequel les honoraires sont déterminés entre l'avocat et son client, et ne peuvent donc pas faire l'objet d'un accord avec l'assureur. Cette règle permettra d'éviter de placer l'avocat dans un lien de subordination, et garantira là encore que les intérêts de l'assuré seront défendus indépendamment de ceux de l'assureur.

La libre détermination des honoraires entre l'avocat et l'assuré ne remet cependant pas en cause l'existence des plafonds de remboursement : les contrats pourront toujours prévoir des clauses limitant la prise en charge des honoraires par l'assureur.

Sur ce point, il convient de rappeler que, en application du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat, l'assuré peut connaître par avance les honoraires de l'avocat – et par conséquent la part qui, parce qu'elle excède le plafond de remboursement garanti par son contrat, restera à sa charge – par la signature d'une convention d'honoraires qui est placée sous le contrôle du bâtonnier ou du juge.

Les sociétés d'assurances ont indiqué que l'interdiction des conventions d'honoraires entraînera un renchérissement des primes et des cotisations. Le caractère particulièrement concurrentiel du marché de l'assurance devrait néanmoins limiter l'ampleur de ce renchérissement. En outre, son effet doit être relativisé : il n'est pas anormal que l'assuré paie plus cher un contrat qui lui offre une garantie supérieure à celle proposée aujourd'hui. Si les contrats actuels sont peu onéreux, c'est bien parce qu'ils ne protègent pas suffisamment les intérêts de l'assuré.

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4

(art. L. 127-8 [nouveau] du code des assurances)

Remboursement des frais et honoraires exposés pour le règlement du litige

Cet article interdit les clauses affectant à l'assureur les sommes allouées par le juge au titre du remboursement des frais de procédure.

En application de l'article L. 121-12 du code des assurances, l'assureur peut être subrogé dans les droits de l'assuré contre les tiers qui ont causé le dommage ayant mis en jeu la garantie.

Cette disposition permet à l'assureur de percevoir le remboursement par la partie perdante des frais exposés par l'autre partie. Le juge peut en effet condamner la partie perdante à verser des dépens (article 696 du nouveau code de procédure civile) et à rembourser des frais irrépétibles – en particulier les honoraires d'avocat – (article 700 du nouveau code de procédure civile, article 475-1 du code de procédure pénale et article L. 761-1 du code de justice administrative).

Or, comme l'a dénoncé la Commission des clauses abusives dans sa recommandation du 21 février 2002, certains contrats prévoient que les sommes allouées au titre des frais et dépens seront affectées au remboursement des seuls frais exposés par l'assureur, sans couvrir prioritairement le remboursement des frais exposés par l'assuré. Une telle clause permet à l'assureur de percevoir une somme supérieure aux frais qu'il a supportés, alors même que l'assuré peut avoir engagé des frais qui ne sont pas couverts par la garantie.

Pour mettre fin à cette pratique, la proposition de loi fait obligation de prévoir dans tout contrat d'assurance de protection juridique que les frais et dépens alloués par le juge bénéficieront prioritairement à l'assuré pour les dépenses restées à sa charge, et subsidiairement à l'assureur dans la limite des sommes qu'il a engagées.

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 5

(art. 2 et 3-1 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique)

Subsidiarité de l'aide juridictionnelle pour les frais couverts par une protection juridique

Cet article limite le bénéfice de l'aide juridictionnelle aux frais qui ne sont pas couverts par un contrat d'assurance de protection juridique ou un autre système de protection.

Une telle subsidiarité a déjà été introduite pour les litiges transfrontaliers par la loi n° 2005-750 du 4 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice (article 3-1 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique).

La proposition de loi prévoit de l'étendre à tous les litiges. Ce faisant, elle aligne le régime français sur les règles applicables en Allemagne, aux Pays-Bas et au Québec.

Ainsi, ne donneront plus droit à l'aide juridictionnelle les litiges couverts par une assurance de protection juridique – il n'y a en effet aucune raison que l'État prenne en charge la défense du justiciable si celle-ci doit être supportée par les sociétés d'assurances au titre de leurs obligations contractuelles – ou par un

autre système de protection juridique. Ce dernier cas recouvre en particulier les protections particulières dues par l'employeur en matière pénale :

— l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que la collectivité publique est tenue d'accorder sa protection aux fonctionnaires, anciens fonctionnaires ou agents publics non titulaires faisant l'objet de poursuites pénales, dès lors que ces poursuites sont engagées à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle ;

— un arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation du 18 octobre 2006 fait obligation à l'employeur d'assurer la protection juridique de ses salariés en matière pénale. La Cour a en effet considéré que, investi par la loi du pouvoir de direction et de contrôle des salariés placés sous subordination juridique, l'employeur est tenu de garantir ceux-ci à raison des actes ou faits qu'ils passent ou accomplissent en exécution du contrat de travail, et doit donc assurer leur défense à un contentieux pénal dont l'objet est lié à l'exercice de leurs fonctions. En application de cette jurisprudence, un salarié dont la responsabilité pénale serait recherchée pour des faits directement liés à l'exercice de son contrat de travail est en droit d'obtenir de la part de son employeur le remboursement de ses frais de justice.

La proposition de loi vise à faire de l'assurance de protection juridique un dispositif d'accès au droit alternatif à l'aide juridictionnelle, tout particulièrement en direction de la population qui ne bénéficie que d'une aide partielle. Compte tenu de ses ressources, cette population est en effet en mesure de souscrire un contrat d'assurance de protection juridique qui lui assurera une meilleure couverture que l'aide juridictionnelle partielle. En contrepartie, les crédits publics pourraient être davantage utilisés pour améliorer l'assistance des justiciables aux revenus les plus faibles.

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

Article 6

(art. L. 224-2-1 à L. 224-2-3 [nouveaux], L. 224-3, L. 224-5-1 [nouveau] et L. 224-7-1 [nouveau] du code de la mutualité)

Coordination au sein du code de la mutualité

Afin d'étendre aux entreprises mutualistes les modifications apportées au régime de l'assurance de protection juridique, cet article reproduit dans le code de la mutualité les dispositions introduites dans le code des assurances par les articles 1 à 4 de la proposition de loi.

Sont ainsi insérés dans le code de mutualité :

— un article L. 224-2-1 définissant le point de départ du délai de déclaration du sinistre ;

— un article L. 224-2-2 relatif aux obligations réciproques des assureurs et des assurés ;

— un article L. 224-2-3 prévoyant l'obligation d'intervention de l'avocat lors de la mise en jeu de la garantie ;

— un article L. 224-5-1 précisant les modalités de détermination des honoraires des avocats ;

— un article L. 224-7-1 fixant les conditions de remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige.

En outre, l'article L. 224-3 du même code est complété par un alinéa interdisant de proposer le nom d'un avocat, sans demande écrite du membre participant de la mutuelle.

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Article 7

(art. 3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, art. L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Accès des étrangers à l'aide juridictionnelle

En application de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide juridictionnelle est accordée aux étrangers non ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne à la condition qu'ils résident habituellement et régulièrement en France. Par dérogation à cette règle, cinq procédures prévues par l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France donnent droit à l'aide juridictionnelle :

— l'examen, par la commission du titre de séjour, du refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte de résident (article 12 *quater* ⁽¹⁾ de l'ordonnance précitée) ;

— la reconduite à la frontière (article 22 *bis* du même texte) ;

— l'expulsion (article 24 du même texte) ;

— la rétention administrative (article 35 *bis* du même texte) ;

— le placement en zone d'attente (article 35 *quater* du même texte).

(1) Jusqu'en 1997, cette disposition figurait à l'article 18 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945. La loi n° 97-396 du 24 avril 1997 l'a déplacée sous l'article 12 quater, sans que la référence ait été, par coordination, corrigée dans l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991. Cet article continue donc de viser l'article 18 bis.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 a été remplacée en 2004 par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). En outre, la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a instauré la possibilité d'assortir un refus de séjour d'une obligation de quitter le territoire. Prévue à l'article L. 511-1 du CESEDA, cette procédure vient, en cas de refus de titre de séjour, se substituer à celle de l'arrêté de reconduite à la frontière. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Afin de tirer les conséquences de ces modifications, le **I** du présent article prévoit la possibilité d'obtenir l'aide juridictionnelle, sans condition de résidence habituelle et régulière en France, au bénéfice des étrangers qui font l'objet d'une des procédures suivantes :

— une prolongation du maintien en zone d'attente (articles L. 222-1 à L. 222-6 du CESEDA) ;

— une convocation devant la commission du titre de séjour saisie par l'autorité administrative qui envisage de refuser de délivrer ou de renouveler une carte de séjour temporaire ou une carte de résident (article L. 312-2 du même code) ;

— un refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire (articles L. 511-1 et L. 512-1 à 512-4 du même code) ;

— une expulsion (articles L. 522-1 et L. 522-2 du même code) ;

— une prolongation de la rétention administrative (articles L. 552-1 à L. 552-10 du même code).

En cas de recours contre un refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire, le tribunal administratif a l'obligation de statuer dans un délai de trois mois (deuxième alinéa de l'article 512-1 du CESEDA). Afin que cette obligation puisse être respectée, le **II** du présent article prévoit que la demande d'aide juridictionnelle devra être faite au plus tard au moment de l'introduction du recours. Il s'agit d'une exception au principe selon lequel l'aide juridictionnelle peut être demandée à l'instance (article 18 de la loi du 10 juillet 1991).

Le **III** renvoie les conditions d'application du présent article à un décret en Conseil d'État. Celui-ci viendra compléter le barème prévu par l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, afin de fixer la rétribution de l'avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle pour assister une personne faisant l'objet d'un refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire.

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

Article 8

(art. 23 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique)

Recours contre les décisions de refus d'aide juridictionnelle

Cet article modifie les conditions dans lesquelles le justiciable peut contester un refus total ou partiel d'aide juridictionnelle.

Afin d'harmoniser au sein d'un même ressort les décisions d'attribution d'aide de juridictionnelle et de porter les contestations devant un magistrat qui n'a pas eu à connaître le dossier, le **I** confie aux juridictions du second degré l'examen des recours.

En l'état du droit, les décisions, qu'elles émanent du bureau d'aide juridictionnelle, de la section du bureau ou de leur président, peuvent être déférées au président de la juridiction devant laquelle l'affaire est portée. Désormais, l'ensemble des affaires d'un même ressort sera déféré devant le président de la juridiction de second degré, à savoir le premier président de la cour d'appel ou le président de la cour d'administrative d'appel. Les recours contre les décisions relatives aux affaires portées devant la Cour de cassation, le Conseil d'État, le Tribunal des conflits ou la Commission de recours des réfugiés continueront en revanche d'être examinés par les chefs de ces juridictions. En outre, chaque autorité saisie garde la possibilité de déléguer un membre de sa juridiction et continue de statuer sans recours.

Le **II** donne au justiciable la possibilité de contester une décision de refus ou d'admission partielle opposée pour un motif lié au montant de ses ressources.

Aujourd'hui, le justiciable ne peut contester qu'un refus ou un retrait fondé sur un des motifs juridiques prévus par l'article 5 de la loi du 10 juillet 1991 (irrecevabilité ou absence de fondement manifeste, absence de moyen de cassation sérieux). Si l'aide juridictionnelle lui a été refusée ou attribuée partiellement pour des motifs tenant au montant de ses ressources, il ne dispose d'aucun recours, et ne peut que demander à l'autorité compétente une nouvelle délibération.

Désormais, le justiciable disposera d'une voie de recours unique, applicable en cas de refus ou de retrait d'aide juridictionnelle et en cas d'admission partielle, que la décision soit fondée sur des motifs juridiques ou relatifs aux ressources.

En conséquence de cette unification, le **III** supprime la possibilité de demander une nouvelle délibération en cas de refus fondé sur un motif tenant aux ressources du justiciable. Un tel refus étant désormais susceptible de recours, il n'y a en effet plus de raison de donner au justiciable la possibilité de demander au bureau d'aide juridictionnelle de revoir sa décision.

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

Article 9

(art. 64-3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique)

Assistance des personnes en détention par un avocat

En application de l'article 64-3 de la loi du 10 juillet 1991, l'État contribue à la prise charge de la rétribution de l'avocat chargé d'assister les personnes détenues faisant l'objet d'une procédure disciplinaire en relation avec leur détention. En revanche, aucune disposition ne permet de rétribuer l'avocat en cas de placement à l'isolement qui ne constitue pas une mesure disciplinaire.

La proposition de loi étend la contribution de l'État à l'assistance des détenus placés ou maintenus à l'isolement. La prise en charge de la rétribution de l'avocat jouera que l'isolement soit d'office ou à la demande du détenu.

Ces dispositions visent à tirer les conséquences des décrets n° 2006-337 et n° 2006-388 du 21 mars 2006 qui ont modifié le code de procédure pénale pour donner la possibilité aux détenus faisant l'objet soit d'une décision de placement d'office à l'isolement ou de prolongation de cette mesure, soit d'une levée d'un placement à l'isolement demandé par eux, de bénéficier de l'assistance d'un avocat lors de l'audience préalable à la décision.

Le montant de la rétribution de l'avocat sera, comme en matière disciplinaire, fixé par décret.

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

Article 10

Ratification de l'ordonnance du 8 décembre 2005 modifiant la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

Cet article ratifie, conformément à l'article 38 de la Constitution, l'ordonnance n° 2005-1526 du 8 décembre 2005 modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Cette ordonnance a été prise sur le fondement du I de l'article 6 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Elle vise en premier lieu à simplifier les conditions d'**attribution de l'aide juridictionnelle aux mineurs délinquants**.

À l'heure actuelle, notamment dans les situations familiales conflictuelles, l'avocat désigné par le bâtonnier à la demande du juge des enfants encourt le risque de ne pas être rétribué pour la mission accomplie lorsque les parents n'ont pas sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle et se désintéressent du sort de leur enfant. Pour remédier à cette situation, le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 10 juillet 1991 est complété afin que soit systématiquement examiné et pris en compte l'éventuel défaut d'intérêt à l'égard du mineur.

Par ailleurs, cette ordonnance simplifie la procédure de **renonciation par l'avocat à la rétribution de sa mission au titre de l'aide juridictionnelle**.

L'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 permet à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle de demander au juge de condamner la partie perdante, lorsque celle-ci ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, à payer une somme représentant les frais que le bénéficiaire aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Si le juge fait droit à la demande, l'avocat dispose d'un délai de six mois pour recouvrer la somme allouée. À défaut d'avoir réclamé la part contributive de l'État dans ce même délai, il est réputé y avoir renoncé.

Ce dispositif est peu appliqué. Il est en effet apparu que le délai de recouvrement de six mois était trop court pour permettre aux auxiliaires de justice de vérifier, par des mesures d'exécution amiables ou forcées, la solvabilité de la partie condamnée aux dépens. En outre, le dispositif en cause a l'inconvénient de ne pas s'appliquer devant les juridictions pénales.

En conséquence, l'ordonnance modifie les deuxième et troisième alinéas de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 afin de favoriser la mise en œuvre de la procédure de renonciation. Le dispositif est étendu en toutes matières, et notamment à la matière pénale. Le délai prévu pour tenter de recouvrer la somme allouée par le juge est porté à douze mois et les conséquences d'un recouvrement partiel des sommes sur la partie adverse sont explicitées.

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Après l'article 10

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Paul Garraud visant à permettre l'établissement d'un testament devant le juge d'instance ou un officier municipal, en présence de deux témoins, dans une île de toute collectivité d'outre-mer où il n'existe pas d'office notarial et avec laquelle les communications sont impossibles.

Puis, elle a *adopté* l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter sans modification la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant réforme de l'assurance de protection juridique.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p data-bbox="169 1197 346 1221">Code des assurances</p> <p data-bbox="91 1244 422 1476"><i>Art. L. 127-3.</i> — Tout contrat d'assurance de protection juridique stipule explicitement que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne qualifiée par la législation ou la réglementation en vigueur pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré, dans les circonstances prévues à l'article L. 127-1, l'assuré a la liberté de le choisir.</p> <p data-bbox="91 1503 422 1638">Le contrat stipule également que l'assuré a la liberté de choisir un avocat ou, s'il le préfère, une personne qualifiée pour l'assister, chaque fois que survient un conflit d'intérêt entre lui-même et l'assureur.</p>	<p data-bbox="561 438 639 462">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="434 489 765 556">Après l'article L. 127-2 du code des assurances, sont insérés trois articles L. 127-2-1 à L. 127-2-3 ainsi rédigés :</p> <p data-bbox="434 584 765 698">« <i>Art. L. 127-2-1.</i> — Est considéré comme sinistre, au sens du présent chapitre, le refus qui est opposé à une réclamation dont l'assuré est l'auteur ou le destinataire.</p> <p data-bbox="434 726 765 862">« <i>Art. L. 127-2-2.</i> — Les consultations ou les actes de procédure réalisés avant la déclaration du sinistre ne peuvent justifier la déchéance de la garantie. Toute clause contraire est réputée non écrite.</p> <p data-bbox="434 889 765 984">« Cependant, ces consultations et ces actes ne sont pas pris en charge par l'assureur, sauf si l'assuré peut justifier d'une urgence à les avoir demandés.</p> <p data-bbox="434 1011 765 1148">« <i>Art. L. 127-2-3.</i> — L'assuré doit être assisté ou représenté par un avocat lorsque son assureur ou lui-même est informé de ce que la partie adverse est défendue dans les mêmes conditions. »</p> <p data-bbox="561 1197 639 1221">Article 2</p> <p data-bbox="434 1244 765 1288">L'article L. 127-3 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p data-bbox="901 438 980 462">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="862 489 1024 513"><i>(Sans modification)</i></p> <p data-bbox="907 1197 980 1221">Article 2</p> <p data-bbox="862 1244 1024 1268"><i>(Sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>Aucune clause du contrat ne doit porter atteinte, dans les limites de la garantie, au libre choix ouvert à l'assuré par les deux alinéas précédents.</p>	<p>« L'assureur ne peut proposer le nom d'un avocat à l'assuré sans demande écrite de sa part. »</p>	<p>Article 3 <i>(Sans modification)</i></p>
	<p>Article 3</p> <p>Après l'article L. 127-5 du même code, il est inséré un article L. 127-5-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 127-5-1.</i> — Les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client, sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique. »</p>	
	<p>Article 4</p> <p>Après l'article L. 127-7 du même code, il est ajouté un article L. 127-8 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 127-8.</i> — Le contrat d'assurance de protection juridique stipule que toute somme obtenue en remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige bénéficie par priorité à l'assuré pour les dépenses restées à sa charge et, subsidiairement, à l'assureur dans la limite des sommes qu'il a engagées. »</p>	<p>Article 4 <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique</p>	<p>Article 5</p> <p>La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi modifiée :</p>	<p>Article 5 <i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 2.</i> — Les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Cette aide est totale ou partielle.</p>	<p>1° L'article 2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>Son bénéfice peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes.</p>		

Texte en vigueur

Aux mêmes conditions, il peut être accordé aux syndicats de copropriétaires d'immeubles soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, lorsque l'immeuble fait l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation ou lorsqu'un administrateur provisoire est désigné en application de l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée, pour l'exercice des actions de recouvrement des créances tant en demande qu'en défense.

Art. 3-1. — Par dérogation aux deuxième et troisième alinéas de l'article 2 et à l'article 3, et pour l'application de la directive 2003/8/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires, l'aide juridictionnelle est accordée dans les litiges transfrontaliers en matière civile ou commerciale, et dans cette même matière définie au titre II, aux personnes qui, quelle que soit leur nationalité, sont en situation régulière de séjour et résident habituellement dans un État membre de l'Union européenne, à l'exception du Danemark, ou y ont leur domicile.

Le litige transfrontalier est celui dans lequel la partie qui sollicite l'aide a sa résidence habituelle ou son domicile dans un État membre autre que celui où siège la juridiction compétente sur le fond du litige ou que celui dans lequel la décision doit être exécutée. Cette situation s'apprécie au moment où la demande d'aide est présentée.

L'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge, soit au titre d'un contrat d'assurance, soit par d'autres systèmes de protection.

Texte adopté par le Sénat

« L'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection. » ;

2° Le dernier alinéa de l'article 3-1 est supprimé.

Propositions de la Commission

Texte en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Propositions de la Commission

—

—

—

Article 6

Article 6

Le code de la mutualité est ainsi modifié :

(Sans modification)

1° Après l'article L. 224-2, sont insérés trois articles L. 224-2-1 à L. 224-2-3 ainsi rédigés :

« Art. L. 224-2-1. — Est considéré comme sinistre, au sens du présent chapitre, le refus qui est opposé à une réclamation dont le membre participant est l'auteur ou le destinataire.

« Art. L. 224-2-2. — Les consultations ou les actes de procédure réalisés avant la déclaration du sinistre ne peuvent justifier la déchéance de la garantie. Toute clause contraire est réputée non écrite.

« Cependant, ces consultations et ces actes ne sont pas pris en charge par la mutuelle ou l'union, sauf si le membre participant peut justifier d'une urgence à les avoir demandés.

« Art. L. 224-2-3. — Le membre participant doit être assisté ou représenté par un avocat lorsque la mutuelle, l'union ou lui-même est informé de ce que la partie adverse est défendue dans les mêmes conditions. » ;

Code de la mutualité

Art. L. 224-3. — Tout contrat d'assurance de protection juridique stipule explicitement que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne qualifiée par la législation ou la réglementation en vigueur pour défendre, représenter ou servir les intérêts du membre participant, dans les circonstances prévues à l'article L. 224-1, le membre participant a la liberté de le choisir.

2° L'article L. 224-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Le contrat stipule également que le membre participant a la liberté de choisir un avocat ou, s'il le préfère, une personne qualifiée pour l'assister, chaque fois que survient un conflit d'intérêt entre lui-même et la mutuelle ou l'union.

Aucune clause du contrat ne doit porter atteinte, dans les limites de la garantie, au libre choix ouvert au membre participant par les deux alinéas précédents.

Texte en vigueur

Texte adopté par le Sénat

Propositions de la Commission

**Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991
précitée**

Art. 3⁽¹⁾. — Sont admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne.

Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

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

L'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux

« La mutuelle ou l'union ne peut proposer le nom d'un avocat au membre participant sans demande écrite de sa part. » ;

3° Après l'article L. 224-5, il est inséré un article L. 224-5-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 224-5-1.* — Les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client, sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec la mutuelle ou l'union. » ;

4° Après l'article L. 224-7, il est ajouté un article L. 224-7-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 224-7-1.* — Le contrat d'assurance de protection juridique stipule que toute somme obtenue en remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige bénéficie par priorité au membre participant pour les dépenses restées à sa charge et, subsidiairement, à la mutuelle ou à l'union dans la limite des sommes qu'elle a engagées. »

(1) Cet article, dans sa rédaction résultant de l'article 93 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, entre en vigueur le 1^{er} décembre 2008.

Texte en vigueur

étrangers lorsqu'ils sont mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles ou lorsqu'ils font l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles 18 *bis*, 22 *bis*, 24, 35 *bis* et 35 *quater* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Devant la commission des recours des réfugiés, elle est accordée aux étrangers qui résident habituellement en France.

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Art. L. 222-1 à L. 222-6, L. 312-2, L. 511-1, L. 512-1-1 à L. 512-4, L. 522-1, L. 522-2 et L. 552-1 à L. 552-10. — Cf. annexe.

Art. L. 512-1. — L'étranger qui fait l'objet d'un refus de séjour, d'un refus de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour ou d'un retrait de titre de séjour, de récépissé de demande de carte de séjour ou d'autorisation provisoire de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français mentionnant le pays de destination peut, dans le délai d'un mois suivant la notification, demander l'annulation de ces décisions au tribunal administratif. Son recours suspend l'exécution de l'obligation de quitter le territoire français sans pour autant faire obstacle au placement en rétention administrative dans les conditions prévues au titre V du présent livre.

Le tribunal administratif statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine. Toutefois, en cas de placement en rétention de l'étranger avant qu'il ait rendu sa décision, il statue, selon la procédure prévue à l'arti-

Texte adopté par le Sénat

Article 7 (*nouveau*)

I. — Après le mot : « culpabilité », la fin de l'avant-dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi rédigée : « ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles L. 222-1 à L. 222-6, L. 312-2, L. 511-1, L. 512-1 à L. 512-4, L. 522-1, L. 522-2 et L. 552-1 à L. 552-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ou lorsqu'il est fait appel des décisions mentionnées aux articles L. 512-1 à L. 512-4 du même code. »

II. — Après la première phrase du premier alinéa de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Il peut demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle au plus tard lors de l'introduction de sa requête en annulation. »

Propositions de la Commission

Article 7

(*Sans modification*)

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>cle L. 512-2, sur la légalité de l'obligation de quitter le territoire français et de la décision fixant le pays de renvoi, au plus tard soixante-douze heures à compter de la notification par l'administration au tribunal de ce placement.</p>		
<p>Si l'obligation de quitter le territoire français est annulée, il est immédiatement mis fin aux mesures de surveillance prévues au titre V du présent livre et l'étranger est muni d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que l'autorité administrative ait à nouveau statué sur son cas.</p>		
	<p>III. — Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de ces dispositions.</p>	
<p>Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 précitée</p>	<p>Article 8 (<i>nouveau</i>)</p>	<p>Article 8</p>
<p><i>Art. 23.</i> — Les décisions du bureau d'aide juridictionnelle, de la section du bureau ou de leur président peuvent être déférées, selon le cas, au président du tribunal de grande instance, au premier président de la cour d'appel ou de la Cour de cassation, au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, au président de la section du contentieux du Conseil d'État, au vice-président du tribunal des conflits, au président de la commission des recours des réfugiés, ou à leur délégué.</p>	<p>L'article 23 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi modifié :</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p>Ces autorités statuent sans recours.</p>	<p>I. — Les premier et deuxième alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :</p>	
<p>Les recours peuvent être exercés par l'intéressé lui-même lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé pour un motif prévu à l'article 7 ou lorsque ce bénéfice lui a été retiré.</p>	<p>« Les décisions du bureau d'aide juridictionnelle, de la section du bureau ou de leur président peuvent être déférées, selon le cas, au président de la cour d'appel ou de la Cour de cassation, au président de la cour administrative d'appel, au président de la section du contentieux du Conseil d'État, au vice-président du Tribunal des conflits, au président de la Commission de recours des réfugiés ou au membre de la juridiction qu'ils ont délégué. Ces autorités statuent sans recours. »</p>	
	<p>II. — Le troisième alinéa est ainsi rédigé :</p>	
	<p>« Les recours contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle peuvent être exercés par l'intéressé lui-même lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé, ne lui a été accordé que partiellement ou lorsque ce bénéfice lui a été retiré. »</p>	

Texte en vigueur

Dans tous les cas, ces recours peuvent être exercés par les autorités suivantes :

— le garde des sceaux, ministre de la justice, pour ceux qui sont intentés contre les décisions du bureau institué près le Conseil d'État ;

— le ministère public pour ceux qui sont intentés contre les décisions des autres bureaux ;

— le président de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation pour ceux qui sont intentés contre les décisions des bureaux institués près ces juridictions et le bâtonnier pour ceux qui sont intentés contre les décisions des autres bureaux.

L'intéressé peut demander une nouvelle délibération du bureau, de la section du bureau ou de leur président lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé en application des articles 4, 5 et 6.

Art. 64-3. — L'avocat assistant une personne détenue faisant l'objet d'une procédure disciplinaire en relation avec la détention de celle-ci a droit à une rétribution. L'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions ainsi assurées par les avocats.

Cette dotation est versée sur le compte spécial prévu par l'article 29.

Texte adopté par le Sénat

III. — Le dernier alinéa est supprimé.

Article 9 (*nouveau*)

L'article 64-3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi rédigé :

« *Art. 64-3.* — L'avocat assistant une personne détenue faisant l'objet d'une procédure disciplinaire en relation avec la détention a droit à une rétribution.

« Il en va de même de l'avocat assistant une personne détenue faisant l'objet d'une mesure d'isolement d'office ou de prolongation de cette mesure, ou de l'avocat assistant une personne détenue placée à l'isolement à sa demande et faisant l'objet d'une levée sans son accord de ce placement.

« L'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions ainsi assurées par les avocats. »

Propositions de la Commission

Article 9
(*Sans modification*)

Texte en vigueur

—
Le montant de la dotation est calculé selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, en fonction du nombre de missions effectuées par les avocats.

Ordonnance n° 2005-1526 du 8 décembre 2005 modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

Cf. annexe.

Texte adopté par le Sénat

—
Article 10 (*nouveau*)

L'ordonnance n° 2005-1526 du 8 décembre 2005 modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ratifiée.

Propositions de la Commission

—
Article 10

(Sans modification)

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

	Pages
Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	38
<i>Art. L. 222-1 à L. 222-6, L. 312-2, L. 511-1, L. 512-1-1 à L. 512-4, L. 522-1, L. 522-2 et L. 552-1 à L. 552-10.</i>	
Ordonnance n° 2005-1526 du 8 décembre 2005 modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique	44

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Art. L. 222-1. — Le maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale peut être autorisé, par le juge des libertés et de la détention, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours.

Art. L. 222-2. — À titre exceptionnel, le maintien en zone d'attente au-delà de douze jours peut être renouvelé, dans les conditions prévues au présent chapitre, par le juge des libertés et de la détention, pour une durée qu'il détermine et qui ne peut être supérieure à huit jours.

Toutefois, lorsque l'étranger non admis à pénétrer sur le territoire français dépose une demande d'asile dans les quatre derniers jours de cette nouvelle période de maintien en zone d'attente, celle-ci est prorogée d'office de quatre jours à compter du jour de la demande. Cette décision est mentionnée sur le registre prévu à l'article L. 221-3 et portée à la connaissance du procureur de la République dans les conditions prévues au même article. Le juge des libertés et de la détention est informé immédiatement de cette prorogation. Il peut y mettre un terme.

Art. L. 222-3. — L'autorité administrative expose dans sa saisine les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente.

Le juge des libertés et de la détention statue par ordonnance, après audition de l'intéressé, en présence de son conseil s'il en a un, ou celui-ci dûment averti.

L'étranger peut demander au juge des libertés et de la détention qu'il lui soit désigné un conseil d'office. Le mineur est assisté d'un avocat choisi par l'administrateur ad hoc ou, à défaut, commis d'office. L'étranger ou, dans le cas du mineur mentionné à l'article L. 221-5, l'administrateur *ad hoc* peut également demander au juge des libertés et de la détention le concours d'un interprète et la communication de son dossier.

Art. L. 222-4. — Le juge des libertés et de la détention statue au siège du tribunal de grande instance. Toutefois, si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire, il statue dans cette salle.

En cas de nécessité, le président du tribunal de grande instance peut décider de tenir une seconde audience au siège du tribunal de grande instance, le même jour que celle qui se tient dans la salle spécialement aménagée.

Par décision du juge sur proposition de l'autorité administrative, et avec le consentement de l'étranger, l'audience peut également se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission. Il est alors dressé, dans chacune des deux salles d'audience ouvertes au public, un procès-verbal des opérations effectuées.

Sous réserve de l'application de l'article 435 du nouveau code de procédure civile, le juge des libertés et de la détention statue publiquement.

Art. L. 222-5. — Si l'ordonnance met fin au maintien en zone d'attente, elle est immédiatement notifiée au procureur de la République. À moins que le procureur de la République n'en dispose autrement, l'étranger est alors maintenu à la disposition de la

justice pendant un délai de quatre heures à compter de la notification de l'ordonnance au procureur de la République.

Art. L. 222-6. — L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué. Celui-ci est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine. Par décision du premier président de la cour d'appel ou de son délégué, sur proposition de l'autorité administrative et avec le consentement de l'étranger, l'audience peut se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 222-4. Le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'État dans le département. L'appel n'est pas suspensif.

Toutefois, le ministère public peut demander au premier président de la cour d'appel ou à son délégué de déclarer son recours suspensif. Dans ce cas, l'appel, accompagné de la demande, est formé dans un délai de quatre heures à compter de la notification de l'ordonnance au procureur de la République et transmis au premier président de la cour d'appel ou à son délégué. Celui-ci décide, sans délai, s'il y a lieu, au vu des pièces du dossier, de donner à cet appel un effet suspensif. Il statue par une ordonnance motivée rendue contradictoirement qui n'est pas susceptible de recours. L'intéressé est maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce que cette ordonnance soit rendue et, si elle donne un effet suspensif à l'appel du ministère public, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond.

Art. L. 312-2. — La commission est saisie par l'autorité administrative lorsque celle-ci envisage de refuser de délivrer ou de renouveler une carte de séjour temporaire à un étranger mentionné à l'article L. 313-11 ou de délivrer une carte de résident à un étranger mentionné aux articles L. 314-11 et L. 314-12, ainsi que dans le cas prévu à l'article L. 431-3.

L'étranger est convoqué par écrit au moins quinze jours avant la date de la réunion de la commission qui doit avoir lieu dans les trois mois qui suivent sa saisine ; il peut être assisté d'un conseil ou de toute personne de son choix et être entendu avec l'assistance d'un interprète. L'étranger peut demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans les conditions prévues par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, cette faculté étant mentionnée dans la convocation. L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée par le président de la commission.

S'il ne dispose pas d'une carte de séjour temporaire ou si celle-ci est périmée, l'étranger reçoit, dès la saisine de la commission, un récépissé valant autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que l'autorité administrative ait statué.

Art. L. 511-1 ⁽¹⁾. — I. — L'autorité administrative qui refuse la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour à un étranger ou qui lui retire son titre de séjour, son récépissé de demande de carte de séjour ou son autorisation provisoire de séjour, pour un motif autre que l'existence d'une menace à l'ordre public, peut assortir sa décision d'une obligation de quitter le territoire français, laquelle fixe le pays à destination duquel l'étranger sera renvoyé s'il ne respecte pas le délai de départ volontaire prévu au troisième alinéa.

La même autorité peut, par décision motivée, obliger un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique

(1) L'article 118 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 prévoit que le I de l'article L. 511-1 entre en vigueur à la date de publication du décret en Conseil d'État modifiant le code de justice administrative et au plus tard le 1^{er} juillet 2007. Les 3^e et 6^e du même article sont abrogés à la même date.

européen ou de la Confédération suisse à quitter le territoire français lorsqu'elle constate qu'il ne justifie plus d'aucun droit au séjour tel que prévu par l'article L. 121-1.

L'étranger dispose, pour satisfaire à l'obligation qui lui a été faite de quitter le territoire français, d'un délai d'un mois à compter de sa notification. Passé ce délai, cette obligation peut être exécutée d'office par l'administration.

Les dispositions du titre V du présent livre peuvent être appliquées à l'étranger faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français dès l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent.

L'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français peut solliciter le dispositif d'aide au retour financé par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, sauf s'il a été placé en rétention.

II. — L'autorité administrative compétente peut, par arrêté motivé, décider qu'un étranger sera reconduit à la frontière dans les cas suivants :

1° Si l'étranger ne peut justifier être entré régulièrement en France, à moins qu'il ne soit titulaire d'un titre de séjour en cours de validité ;

2° Si l'étranger s'est maintenu sur le territoire français au-delà de la durée de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée en France sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré ;

3° Si l'étranger auquel la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé, ou dont le titre de séjour a été retiré, s'est maintenu sur le territoire au-delà du délai d'un mois à compter de la date de notification du refus ou du retrait ;

4° Si l'étranger n'a pas demandé le renouvellement de son titre de séjour temporaire et s'est maintenu sur le territoire au-delà du délai d'un mois suivant l'expiration de ce titre ;

5° Si l'étranger a fait l'objet d'une condamnation définitive pour contrefaçon, falsification, établissement sous un autre nom que le sien ou défaut de titre de séjour ;

6° Si le récépissé de la demande de carte de séjour ou l'autorisation provisoire de séjour qui avait été délivré à l'étranger lui a été retiré ou si le renouvellement de ces documents lui a été refusé ;

7° Si l'étranger a fait l'objet d'un retrait de son titre de séjour ou d'un refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour, dans les cas où ce retrait ou ce refus ont été prononcés, en application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, en raison d'une menace à l'ordre public.

8° Si pendant la période de validité de son visa ou, s'il n'est pas soumis à l'obligation du visa, pendant la période définie au 2° ci-dessus, le comportement de l'étranger a constitué une menace pour l'ordre public ou si, pendant cette même durée, l'étranger a méconnu les dispositions de l'article L. 341-4 du code du travail.

Art. L. 512-1-1. — Dès notification de l'arrêté de reconduite à la frontière, l'étranger est mis en mesure, dans les meilleurs délais, d'avertir un conseil, son consulat ou une personne de son choix.

Art. L. 512-2. — L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière peut, dans les quarante-huit heures suivant sa notification par voie administrative⁽¹⁾, demander l'annulation de cet arrêté au président du tribunal administratif.

Le président ou le magistrat qu'il désigne à cette fin parmi les membres de sa juridiction ou les magistrats honoraires inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 222-2-1 du code de justice administrative statue dans un délai de soixante-douze heures à compter de sa saisine. Il peut se transporter au siège de la juridiction judiciaire la plus proche du lieu où se trouve l'étranger, si celui-ci est retenu en application du titre V du présent livre.

L'étranger peut demander au président du tribunal ou au magistrat désigné à cette fin le concours d'un interprète et la communication du dossier contenant les pièces sur la base desquelles la décision attaquée a été prise.

L'audience est publique. Elle se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement, en présence de l'intéressé, sauf si celui-ci, dûment convoqué, ne se présente pas. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou au magistrat désigné à cette fin qu'il lui en soit désigné un d'office.

Art. L. 512-3. — Les dispositions du titre V du présent livre peuvent être appliquées dès l'intervention de la mesure de reconduite à la frontière.

L'arrêté de reconduite à la frontière pris en application des articles L. 511-1 à L. 511-3 ne peut être exécuté avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant sa notification par voie administrative⁽²⁾ ou, si le président du tribunal administratif ou le magistrat désigné à cette fin est saisi, avant qu'il n'ait statué.

Art. L. 512-4. — Si l'arrêté de reconduite à la frontière est annulé, il est immédiatement mis fin aux mesures de surveillance prévues au titre V du présent livre et l'étranger est muni d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que l'autorité administrative ait à nouveau statué sur son cas.

Art. L. 522-1. — I. — Sauf en cas d'urgence absolue, l'expulsion ne peut être prononcée que dans les conditions suivantes :

1° L'étranger doit être préalablement avisé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;

2° L'étranger est convoqué pour être entendu par une commission qui se réunit à la demande de l'autorité administrative et qui est composée :

a) Du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, ou d'un juge délégué par lui, président ;

b) D'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ;

(1) Les mots : « par voie administrative » se substituent aux mots : « lorsque l'arrêté est notifié par voie administrative, ou dans les sept jours, lorsqu'il est notifié par voie postale » à compter de la date de publication du décret en Conseil d'État modifiant le code de justice administrative et au plus tard le 1^{er} juillet 2007.

(2) Les mots : « par voie administrative » se substituent aux mots : « lorsque l'arrêté est notifié par voie administrative, ou de sept jours, lorsqu'il est notifié par voie postale » à compter de la date de publication du décret en Conseil d'État modifiant le code de justice administrative et au plus tard le 1^{er} juillet 2007.

c) D'un conseiller de tribunal administratif.

Art. L. 522-2. — La convocation prévue au 2° de l'article L. 522-1 doit être remise à l'étranger quinze jours au moins avant la réunion de la commission. Elle précise que l'intéressé a le droit d'être assisté d'un conseil ou de toute personne de son choix et d'être entendu avec un interprète.

L'étranger peut demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle dans les conditions prévues par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Cette faculté est indiquée dans la convocation. L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée par le président de la commission.

Les débats de la commission sont publics. Le président veille à l'ordre de la séance. Tout ce qu'il ordonne pour l'assurer doit être immédiatement exécuté. Devant la commission, l'étranger peut faire valoir toutes les raisons qui militent contre son expulsion. Un procès-verbal enregistrant les explications de l'étranger est transmis, avec l'avis motivé de la commission, à l'autorité administrative compétente pour statuer. L'avis de la commission est également communiqué à l'intéressé.

Art. L. 552-1. — Quand un délai de quarante-huit heures s'est écoulé depuis la décision de placement en rétention, le juge des libertés et de la détention est saisi aux fins de prolongation de la rétention. Il statue par ordonnance au siège du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se situe le lieu de placement en rétention de l'étranger, sauf exception prévue par voie réglementaire, après audition du représentant de l'administration, si celui-ci, dûment convoqué, est présent, et de l'intéressé en présence de son conseil, s'il en a un. Toutefois, si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, il statue dans cette salle.

Art. L. 552-2. — Le juge rappelle à l'étranger les droits qui lui sont reconnus pendant la rétention et s'assure, d'après les mentions figurant au registre prévu à l'article L. 553-1 émargé par l'intéressé, que celui-ci a été, au moment de la notification de la décision de placement, pleinement informé de ses droits et placé en état de les faire valoir. Il l'informe des possibilités et des délais de recours contre toutes les décisions le concernant. L'intéressé est maintenu à la disposition de la justice, pendant le temps strictement nécessaire à la tenue de l'audience et au prononcé de l'ordonnance.

Art. L. 552-3. — L'ordonnance de prolongation de la rétention court à compter de l'expiration du délai de quarante-huit heures fixé à l'article L. 552-1.

Art. L. 552-4. — À titre exceptionnel, le juge peut ordonner l'assignation à résidence de l'étranger lorsque celui-ci dispose de garanties de représentation effectives, après remise à un service de police ou à une unité de gendarmerie de l'original du passeport et de tout document justificatif de son identité, en échange d'un récépissé valant justification de l'identité et sur lequel est portée la mention de la mesure d'éloignement en instance d'exécution. L'assignation à résidence concernant un étranger qui s'est préalablement soustrait à l'exécution d'une mesure de reconduite à la frontière en vigueur, d'une interdiction du territoire dont il n'a pas été relevé, ou d'une mesure d'expulsion en vigueur doit faire l'objet d'une motivation spéciale.

Art. L. 552-5. — L'étranger est astreint à résider dans les lieux qui lui sont fixés par le juge. À la demande du juge, l'étranger justifie que le lieu proposé pour l'assignation satisfait aux exigences de garanties de représentation effectives. L'étranger se présente

quotidiennement aux services de police ou aux unités de gendarmerie territorialement compétents au regard du lieu d'assignation, en vue de l'exécution de la mesure d'éloignement. En cas de défaut de respect des obligations d'assignation à résidence, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 624-1 sont applicables. Le procureur de la République est saisi dans les meilleurs délais.

Art. L. 552-6. — Lorsqu'une ordonnance met fin à la rétention ou assigne l'étranger à résidence, elle est immédiatement notifiée au procureur de la République. À moins que ce dernier n'en dispose autrement, l'étranger est alors maintenu à la disposition de la justice pendant un délai de quatre heures à compter de la notification de l'ordonnance au procureur de la République.

Art. L. 552-7. — Quand un délai de quinze jours s'est écoulé depuis l'expiration du délai de quarante-huit heures mentionné à l'article L. 552-1 et en cas d'urgence absolue ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, ou lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement, le juge des libertés et de la détention est à nouveau saisi.

Le juge statue par ordonnance dans les conditions prévues aux articles L. 552-1 et L. 552-2. S'il ordonne la prolongation de la rétention, l'ordonnance de prolongation court à compter de l'expiration du délai de quinze jours mentionné à l'alinéa précédent, et pour une nouvelle période d'une durée maximale de quinze jours.

Les dispositions de l'article L. 552-6 sont applicables.

Art. L. 552-8. — Le juge peut également être saisi lorsque, malgré les diligences de l'administration, la mesure d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou de l'absence de moyens de transport, et qu'il est établi par l'autorité administrative compétente, que l'une ou l'autre de ces circonstances doit intervenir à bref délai. Il peut également être saisi aux mêmes fins lorsque la délivrance des documents de voyage est intervenue trop tardivement, malgré les diligences de l'administration, pour pouvoir procéder à l'exécution de la mesure d'éloignement dans le délai prescrit au premier alinéa de l'article L. 552-7.

Le juge statue par ordonnance dans les conditions prévues aux articles L. 552-1 et L. 552-2. S'il ordonne la prolongation de la rétention, l'ordonnance de prolongation court à compter de l'expiration du délai de quinze jours fixé au premier alinéa de l'article L. 552-7. La prolongation ne peut excéder une durée de cinq jours.

Les dispositions de l'article L. 552-6 sont applicables.

Art. L. 552-9. — Les ordonnances mentionnées aux sections 1 et 2 du présent chapitre sont susceptibles d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué, qui est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine ; l'appel peut être formé par l'intéressé, le ministère public et l'autorité administrative.

Art. L. 552-10. — L'appel n'est pas suspensif. Toutefois, le ministère public peut demander au premier président de la cour d'appel ou à son délégué de déclarer son recours suspensif lorsqu'il lui apparaît que l'intéressé ne dispose pas de garanties de représentation effectives ou en cas de menace grave pour l'ordre public. Dans ce cas, l'appel, accompagné de la demande qui se réfère à l'absence de garanties de représentation effectives ou à la menace grave pour l'ordre public, est formé dans un délai de quatre heures à compter de la

notification de l'ordonnance au procureur de la République et transmis au premier président de la cour d'appel ou à son délégué. Celui-ci décide, sans délai, s'il y a lieu de donner à cet appel un effet suspensif, en fonction des garanties de représentation dont dispose l'étranger ou de la menace grave pour l'ordre public, par une ordonnance motivée rendue contradictoirement qui n'est pas susceptible de recours. L'intéressé est maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce que cette ordonnance soit rendue et, si elle donne un effet suspensif à l'appel du ministère public, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond.

Ordonnance n° 2005-1526 du 8 décembre 2005 modifiant la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

Art. 1^{er}. — Au troisième alinéa de l'article 5 de la loi du 10 juillet 1991 susvisée, les mots : « ou s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources. » sont remplacés par les mots : « Il n'en est pas non plus tenu compte s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources ou si, lorsque la demande concerne l'assistance d'un mineur en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, se manifeste un défaut d'intérêt à l'égard du mineur des personnes vivant habituellement à son foyer. »

Art. 2. — Les deuxième et troisième alinéas de l'article 37 de la même loi sont remplacés par les dispositions suivantes :

« En toute matière, l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale peut demander au juge de condamner la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à lui payer une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide.

« Si le juge fait droit à sa demande, l'avocat dispose d'un délai de douze mois à compter du jour où la décision est passée en force de chose jugée pour recouvrer la somme qui lui a été allouée. S'il recouvre cette somme, il renonce à percevoir la part contributive de l'État. S'il n'en recouvre qu'une partie, la fraction recouvrée vient en déduction de la part contributive de l'État.

« Si, à l'issue du délai de douze mois mentionné au troisième alinéa, l'avocat n'a pas demandé le versement de tout ou partie de la part contributive de l'État, il est réputé avoir renoncé à celle-ci.

« Un décret en Conseil d'État fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article. »

AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Après l'article 10

Amendement présenté par M. Jean-Paul Garraud :

Insérer l'article suivant :

« Dans l'article 986 du code civil, après les mots : « d'un département », sont insérés les mots : « , territoire, pays ou d'une collectivité ».

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Conférence des bâtonniers :

— M. Frédéric COVIN, Membre du Bureau, Ancien Bâtonnier du Barreau de Valenciennes

Conseil National des Barreaux et Ordre des Avocats de Paris :

— M. Jérôme CAYOL, Membre du Conseil National des Barreaux, Ancien membre du Conseil de l'Ordre du Barreau de Paris

UFC – Que Choisir :

— Mme Isabelle FAUJOUR, Directrice adjointe du service juridique

— M. Maurice ROULLET, Administrateur

Fédération française des sociétés d'assurances :

— M. Claude DELPOUX, Directeur des assurances de biens et de responsabilités

— M. Claudine QUILLEVERE, Sous-directrice

— M. Frédéric BACCELLI, Directeur général de Protexia

Groupement des entreprises mutuelles d'assurance :

— M. Daniel HAVIS, Président

— M. Jean-Luc de BOISSIEU, secrétaire général

Groupement des sociétés de protection juridique :

— M. Xavier ROUX, Président

Mutualité française :

— M. Daniel LENOIR, Directeur général

Ministère de la justice :

— M. Marc GUILLAUME, directeur des affaires civiles et du sceau