

AIDE JURIDICTIONNELLE : LE TEMPS DE LA DÉCISION

COMMISSION DES LOIS

Rapport d'information de Mme Sophie Joissains et M. Jacques Mézard

■ En permettant aux personnes démunies d'être assistées par un avocat, l'aide juridictionnelle constitue l'un des piliers de l'accès à la justice, véritable impératif dans un État de droit. Le champ couvert par l'aide juridictionnelle n'a cessé de s'accroître au cours des réformes successives. Or, cette politique d'accès à la justice ne s'est pas traduite par la mise en place des moyens correspondants.

■ Le système fait l'objet de nombreuses critiques. Du point de vue du justiciable, tout d'abord, l'aide juridictionnelle ne remplit plus sa mission. Seuils d'accès trop bas, aide juridictionnelle partielle inefficace et rarement utilisée, complexité de la procédure... Une partie des citoyens les plus modestes est laissée en marge du système.

Du point de vue des avocats, ensuite, la charge des missions d'aide juridictionnelle est devenue bien trop lourde. Rétribution insuffisante, barèmes désormais déconnectés de la complexité des affaires... Les barreaux se mobilisent massivement en faveur d'une remise à plat de leurs conditions d'indemnisation.

Du point de vue de l'État enfin, dans un contexte budgétaire contraint, les crédits consacrés à l'aide juridictionnelle se réduisent inexorablement.

■ Au terme de ses travaux, la mission d'information, conduite par les sénateurs Sophie Joissains (UMP - Bouches-du-Rhône) et Jacques Mézard (RDSE - Cantal), dresse un constat sans appel : l'aide juridictionnelle est désormais dans une situation critique.

Les différentes propositions issues des travaux menés au cours des dernières années sont aujourd'hui sur la table. L'heure n'est donc plus tant à la réflexion qu'à la prise de décision.

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

Un accès facilité à l'aide juridictionnelle pour les justiciables, indissociable d'une réforme des modalités de rétribution des avocats

■ La réforme des seuils d'admission à l'aide juridictionnelle

Bien que les seuils d'admission à l'aide juridictionnelle aient été revalorisés de 0,8 % au 1^{er} janvier 2014, (937 € de ressources mensuelles pour l'aide juridictionnelle totale), ils ne permettent pas à une partie des citoyens les plus modestes d'accéder à un juge.

Le caractère exceptionnel du recours en justice justifie pleinement, selon la mission d'information, que le seuil d'admission à l'aide juridictionnelle soit relevé au niveau du SMIC net.

Parallèlement, la mission propose la suppression de l'aide juridictionnelle partielle, inutilisée, et presque totalement couverte par la hausse du seuil de l'aide juridictionnelle totale proposée.

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

Le relèvement du seuil d'admission à l'aide juridictionnelle ne peut être envisagé sans une revalorisation de la rétribution des avocats, pour que l'augmentation du nombre de dossiers qui en découle ne pèse pas lourdement sur les barreaux.

Dès lors, la mission d'information propose une revalorisation de l'unité de valeur de base au niveau maximal atteint actuellement grâce au système de « modulation » (possibilité de majoration, en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau), système de modulation qui serait corrélativement supprimé.

Parallèlement, la mission d'information appelle de ses vœux une remise à plat des

barèmes de rétribution des actes effectués à l'AJ, qui sont aujourd'hui déconnectés du temps passé sur un dossier et la complexité de l'affaire. Certains actes sont surévalués et d'autres, plus nombreux, sous-évalués.

Ces revalorisations doivent donner lieu, en contrepartie, à un effort substantiel de la part des barreaux, dans le sens d'une organisation plus rationnelle et plus efficace de la profession, tout en écartant l'idée d'avocats « conventionnés » en charge des missions d'AJ.

La recherche de nouveaux financements pour l'aide juridictionnelle

■ Des difficultés de financement qui ont atteint un paroxysme

Les dépenses de l'aide juridictionnelle sont passées d'environ 315 millions d'euros en 2008 à environ 367 millions d'euros en 2012.

En 2011, la création de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) a rapporté près de 55 millions d'euros, au prix toutefois d'une probable entrave à l'accès à la justice.

La suppression de la CPAJ dans le projet de loi de finances pour 2014 s'accompagnait de mesures d'économies, dont la fin du système de « modulation », réforme abandonnée face à l'opposition des avocats à cette mesure qui conduisait à une baisse de rétribution pour de nombreux barreaux.

Dès lors, malgré la succession des rapports et des propositions, le financement pérenne de l'AJ n'est toujours pas assuré.

■ La création de nouvelles taxes, guidée par un souci d'équité dans le choix des contributeurs

La question de la recherche de financements complémentaires s'appuie sur un double

constat : conjoncturellement, le volume de financement est insuffisant, par rapport à l'augmentation des dépenses d'AJ ; structurellement, ce volume de financement est très inférieur à ce qui est requis pour assurer de manière satisfaisante l'accès de tous à la justice.

Ainsi, beaucoup considèrent que le budget de l'AJ devrait être le double de ce qu'il est actuellement, c'est-à-dire environ 700 millions d'euros.

Plutôt qu'une nouvelle mise à contribution des professions juridiques par une taxation supplémentaire de leur chiffre d'affaires, la mission d'information propose une diversification des ressources avec une hausse des droits d'enregistrement des actes juridiques, combinée avec une taxation supplémentaire des contrats de protection juridique.

Ces nouvelles sources de financement seraient affectées à un fonds géré par des représentants des professions juridiques et de l'État.

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

■ L'amélioration du fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ)

Plus de la moitié des dossiers de demande d'aide juridictionnelle déposés aux BAJ sont incomplets. Cet état de fait, couteux en temps et en argent pour les services s'explique en grande partie par la difficulté pour les demandeurs à comprendre les formalités à accomplir. La mission

d'information estime donc nécessaire de les simplifier.

Elle propose également de rendre le contrôle de la recevabilité des demandes plus efficace en précisant la liste des pièces à fournir par le demandeur, en facilitant l'accès des BAJ aux bases de données des services sociaux et fiscaux pour le contrôle des ressources du demandeur et en renforçant le contrôle de la recevabilité au fond de l'affaire.

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

Si le fonctionnement des caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) est jugé globalement satisfaisant, des améliorations sont néanmoins possibles, comme l'incitation à leur regroupement, pour permettre des économies d'échelle et une optimisation des placements financiers

qu'elles réalisent pour couvrir leurs charges de fonctionnement.

De même, la mission approuve la reconcentration auprès du ministère de la justice, de la gestion des crédits d'aide juridictionnelle, qui avait été déléguée, avec des résultats décevants, aux cours d'appel, dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP) interrégionaux.

Le renforcement du jeu de l'assurance de protection juridique

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

Le principe de subsidiarité, prévu à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991, implique que l'AJ ne soit actionnée que si le demandeur n'est pas couvert par une assurance de protection juridique (APJ).

Or, en pratique, l'assurance de protection juridique ne couvre pas, pour la plupart des contrats, une part importante des contentieux pour lesquels l'aide juridictionnelle est demandée (droit de la famille ou droit pénal).

De plus, les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle, par définition les plus démunies, n'ont pas forcément de contrat d'assurance.

Dès lors, la mission d'information a écarté l'idée d'une généralisation de la protection juridique, doublée d'une extension de ses domaines d'intervention.

Cependant, si l'assurance de protection juridique répond à des besoins distincts de ceux couverts par l'aide juridictionnelle, force est de constater que dans les cas où elle est supposée jouer, elle ne remplit pas sa mission de manière satisfaisante. En effet, encore bien peu de sinistres de protection juridique sont déclarés aux assureurs.

■ Les améliorations nécessaires du dispositif de protection juridique

La mission propose donc de renforcer l'information des justiciables, pour qu'ils aient connaissance des litiges pour lesquels ils sont couverts.

À cela s'ajoute la difficulté pour les BAJ de vérifier si le demandeur possède une assurance de protection juridique.

La déclaration de sinistre devrait donc être simplifiée et un circuit de communication entre les BAJ et les assureurs devrait être mis en place. La mission d'information souhaite une accélération de la mise en œuvre de ces mesures, actuellement en préparation à la Chancellerie.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

■ Un accès facilité à l'AJ pour les justiciables, indissociable d'une réforme des modalités de rétribution des avocats

1. Relever le seuil d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net et supprimer corrélativement l'aide juridictionnelle partielle.
2. Renforcer la diffusion, dans les structures d'accès au droit, de l'information relative aux professionnels susceptibles d'intervenir au titre de l'AJ.
3. Maintenir la suppression de la modulation des unités de valeur mais revaloriser l'unité de valeur de base au niveau maximal atteint actuellement en application de la modulation.
4. Réévaluer le barème de rétribution des avocats intervenant à l'AJ dans son intégralité.
5. Mettre en place un groupe de travail sur les règles de rétribution des avocats intervenant à l'AJ, chargé d'évaluer en particulier la pertinence d'un « barème-horaires ».
6. Encourager la signature de « protocoles article 91 ».

■ La recherche de nouveaux financements pour l'AJ

7. Abandonner définitivement l'hypothèse d'une contribution d'accès à la justice.
8. Augmenter légèrement les droits d'enregistrement pour contribuer au financement de l'aide juridictionnelle.
9. Augmenter le taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) applicable à la protection juridique ou créer une contribution complémentaire sur les contrats de protection juridique.
10. Créer un fonds géré par les professionnels du droit et par des représentants de l'État, alimenté par les nouvelles sources de financements dégagées et destiné à compléter le financement de l'aide juridictionnelle.

■ Les gains d'efficacité attendus d'une rationalisation du circuit de gestion de l'AJ

11. Faciliter le dépôt des demandes d'aide juridictionnelle par :
 - le renforcement des échanges entre les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) pour promouvoir les bonnes pratiques d'organisation ;
 - la simplification du formulaire de demande et sa diffusion large dans les structures d'accès au droit.
12. Expérimenter, dans les BAJ volontaires, le traitement dématérialisé des dossiers d'AJ.
13. Simplifier les formalités à accomplir lorsqu'une même affaire donne lieu à plusieurs demandes distinctes d'aide juridictionnelle.
14. Revoir la liste des pièces justificatives de ressources à fournir par le demandeur pour favoriser l'harmonisation des modalités de contrôle de la recevabilité des demandes par les BAJ et renforcer l'efficacité de ce contrôle.
15. Systématiser la consultation par les BAJ des services fiscaux ou des organismes sociaux pour apprécier les ressources du demandeur.
16. Renforcer le contrôle *a priori* des ressources pour l'attribution de l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures pénales.
17. Expérimenter au sein des bureaux d'aide juridictionnelle un circuit d'examen de la recevabilité des demandes fondé sur un contrôle préalable des ressources du demandeur par les personnels de greffe d'une part, et la mise en œuvre du contrôle de la recevabilité au fond de l'affaire par le BAJ dans sa composition pluripartite d'autre part.
18. Améliorer la mise en œuvre de la procédure de retrait en renforçant les échanges d'informations entre les juridictions, les BAJ, les barreaux et les CARPA et en sensibilisant davantage les magistrats à l'application de ce dispositif.
19. Encourager le regroupement des CARPA.
20. Revenir à une gestion financière des crédits de l'aide juridictionnelle assurée directement par l'administration centrale.

■ Le renforcement du jeu de l'assurance de protection juridique

21. Poursuivre la réflexion du ministère de la justice et des représentants des assureurs sur l'information des assurés relative à leur couverture par un contrat d'assurance de protection juridique.
22. Accélérer la mise en œuvre par voie réglementaire de la simplification du dispositif de consultation de son assureur par le justiciable, pour lui permettre de savoir si son litige est pris en charge par son assurance.



Commission des lois

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 39 08 – Télécopie : 01 42 34 31 47



Rapporteur
Mme Sophie Joissains
Sénateur (UMP)
des Bouches-du-Rhône



Rapporteur
M. Jacques Mézard
Sénateur (RDSE)
du Cantal

Le présent document et le rapport complet sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-680-notice.html>