



www.justice.gouv.fr
le portail de la justice et du droit

Rapport du conseil national de l'aide juridique

Mars 2010 - Mars 2013

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3	L'AIDE A L'ACCES AU DROIT	13
		Des structures en évolution	14
L'AIDE JURIDICTIONNELLE	5	Les CDAD	14
L'activité normative	5	Les MJD	15
En matière civile	5	Le budget	17
En matière administrative	6	Les CDAD	17
Textes relatifs aux Outre-mer	7	Les MJD	18
		Les structures nationales	19
Les évolutions statistiques	8		
Nombre de décisions	8	LES AIDES A L'INTERVENTION DE L'AVOCAT	20
Nombre d'admissions réparties selon la nature du contentieux	8	La réforme de la garde à vue	20
Nombre d'admissions réparties selon la procédure d'admission	8	Les modifications apportées sur les missions des avocats	20
Nombre d'admissions réparties selon le type d'aide juridictionnelle	9	Eléments statistiques et impact budgétaire	21
Délai moyen total de traitement des demandes d'AJ pour l'ensemble des affaires	9	Les autres aides à l'intervention de l'avocat	22
		L'assistance à une personne retenue dans un centre socio-médico-judiciaire	22
Le contexte budgétaire	10	L'assistance lors de la retenue aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour	22
L'évolution de la dépense	10		
Les mesures de maîtrise de la dépense	10	PROSPECTIVES	23
L'instauration de la contribution pour l'aide juridique	12		
		LISTE DES ANNEXES	24

INTRODUCTION

Institué par la **loi n° 91-647 du 10 juillet 1991**, le dispositif actuel de l'aide juridique, complété au cours de ces deux décennies, constitue un progrès dans le renforcement d'un Etat de droit. Cette loi a en effet élargi le domaine de l'aide judiciaire existant sous l'empire de la **loi n° 72-11 du 3 janvier 1972**, à tous les contentieux. Elle a généralisé le mécanisme de l'aide juridictionnelle et étendu le dispositif d'aide à l'accès au droit en instituant l'aide à la consultation et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles.

Elle a instauré de nouvelles institutions dont le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ), organisme consultatif placé auprès du Garde des Sceaux, ministre de la justice. Prévu à l'article 65 de la loi précitée, installé pour la première fois en février 1993, ce Conseil est notamment chargé de recueillir toutes informations quantitatives et qualitatives sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'accès au droit et de proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer; de faire des suggestions aux conseils départementaux de l'accès au droit en vue de développer et d'harmoniser les actions menées localement.

En vertu des dispositions de l'article 133 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, le CNAJ est consulté sur les projets de loi et de décret relatifs à l'aide juridictionnelle, à l'aide à l'accès au droit, et à l'aide à l'intervention de l'avocat.

Aux termes de l'article 134, sa présidence est assurée par un conseiller d'Etat ou un conseiller à la Cour de cassation, par alternance. Le CNAJ est composé, outre son président d'un vice-président (Conseiller d'Etat ou conseiller à la Cour de cassation), des 24 membres suivants :

- 1°) un président de conseil départemental de l'accès au droit,
- 2°) deux directeurs de l'administration centrale du ministère de la justice,
- 3°) le directeur de l'action sociale au ministère chargé des affaires sociales,
- 4°) un directeur de l'administration centrale du ministère chargé du budget,
- 5°) un greffier en chef des services judiciaires désigné sur proposition de la commission administrative paritaire,
- 6°) sept avocats désignés sur proposition du Conseil national des barreaux,
- 7°) un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation désigné sur proposition de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation,
- 8°) un avoué désigné sur proposition de la chambre nationale des avoués près les cours d'appel¹,
- 9°) deux notaires désignés sur proposition du Conseil supérieur du notariat,
- 10°) deux huissiers de justice désignés sur proposition de la chambre nationale des huissiers de justice,
- 11°) un conseiller général ou un conseiller de Paris,
- 12°) un représentant de l'Association des maires de France,
- 13°) deux représentants d'associations œuvrant dans le domaine de l'aide juridique,
- 14°) un représentant des Français établis hors de France désigné sur proposition de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Les membres de l'actuel CNAJ (annexe 1) ont été nommés par arrêté du 23 mars 2010 (annexe 2). La composition du CNAJ a été modifiée suite à l'arrêté de nomination du 23 novembre 2010 (annexe 3) renouvelant de près d'un tiers ses membres. Sa présidence a également changé par arrêté du 20 décembre 2012, nommant Madame Claire FAVRE en remplacement de Monsieur Jean-Louis GILLET (annexe 4).

En application de l'article 138 du décret du 19 décembre 1991, le Conseil national de l'aide juridique constitue en son sein une commission permanente. Cette commission, composée de cinq membres est présidée par le président du conseil national et, en cas d'empêchement de celui-ci, par son vice-président. Elle est chargée de préparer ses travaux et peut être consultée en cas d'urgence en ses lieu et place. Ses membres actuels ont été choisis lors de la séance du 7 juin 2010 (Madame Chantal ARENS, Maître Dominique ATTIAS, Maître Jean-Claude BOUVAT-MARTIN, Maître Brigitte MARSIGNY et Monsieur Pierre ROUSSEL).

Au cours de son dernier mandat couvrant la période de mars 2010 à mars 2013, le CNAJ s'est réuni à seize reprises dont trois en commission permanente. Au cours de sa septième mandature, il a émis quarante quatre avis sur les différents projets de textes examinés (projets de loi, d'ordonnances de l'article 38 ou 74-1 et de décrets) soumis dont 32 avis favorables, 2 partages des voix et 10 avis défavorables (annexe 5).

L'importance de ce nombre témoigne de la forte activité en la matière et reflète la fréquence des réformes touchant à l'aide juridique et tout particulièrement à l'aide juridictionnelle. Cette dernière se trouve en effet confrontée à des enjeux de taille, celui d'offrir aux justiciables démunis les moyens d'accéder à la justice tout en dotant les auxiliaires de justice de moyens suffisants et ce, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires.

Le rapport fait ainsi état des modifications normatives ayant affecté directement la loi ou son décret d'application n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ou, indirectement, le régime de l'aide juridique. Il présente l'activité des bureaux d'aide juridictionnelle, des Conseils départementaux de l'aide juridique, des points d'accès au droit et rappelle le contexte budgétaire actuel de l'aide juridique. Ainsi le présent rapport présente l'ensemble de ces éléments selon l'ordre établi par la loi du 10 juillet 1991 :

- l'aide juridictionnelle
- l'accès au droit
- les aides à l'intervention de l'avocat.

¹ En application de la loi du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, le 1er janvier 2012, le décret n°2012-349 relatif aux rétributions des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avoués et les avocats devant la cour d'appel a modifié la composition du CNAJ en supprimant la représentation des avoués et en augmentant d'un le nombre de représentants des avocats

L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'aide juridictionnelle permet aux personnes les plus démunies d'accéder à la justice pour faire valoir leurs droits ou se défendre. Par ce dispositif l'Etat prend en charge la totalité ou une partie des honoraires des auxiliaires de justice et frais du procès mais également les honoraires des auxiliaires de justice intervenant dans des phases précontentieuses.

Au cours de ces trois dernières années, la fréquence de la saisine du CNAJ a été rendue nécessaire en raison de nombreux textes (lois, ordonnances, décrets).

L'activité des bureaux d'aide juridictionnelle et l'évolution des décisions rendues en la matière se reflètent dans le bilan d'activité établi pour ces trois dernières années.

Les données budgétaires présentées démontrent une constante évolution de la dépense d'aide juridictionnelle, dont 90 % sont consacrés à la rétribution des avocats, ainsi que les solutions retenues pour la maîtriser.

L'activité normative

Pour une meilleure lisibilité des différents textes soumis au CNAJ, leur présentation s'effectue par type de contentieux et de manière thématique. Il y a lieu de mentionner qu'au cours de cette mandature, aucun texte concernant l'aide juridictionnelle n'a été présenté en matière pénale.

En matière civile

Extension du domaine de l'aide aux conventions de procédure participative

L'article 37 de la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires a modifié les articles 10 et 39 de la loi relative à l'aide juridique pour étendre le domaine de l'aide juridictionnelle à la procédure participative prévue par le code civil.

Le décret n° 2012-66 du 20 janvier 2012, dont le projet a été soumis au CNAJ le 16 juin 2011, a étendu à la procédure participative les règles applicables en matière d'aide juridictionnelle aux pourparlers transactionnels (tant pour l'examen des demandes que pour la rétribution de l'avocat assistant le bénéficiaire de l'aide). Ainsi, l'étendue du champ de l'aide juridictionnelle, qui couvre non seulement l'ensemble des contentieux, mais également la phase précontentieuse, permet aux dispositifs français de se démarquer encore davantage des dispositifs d'aide judiciaires de nos voisins européens.

Hospitalisation sans consentement

La loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge a introduit des contrôles de plein droit par le juge des libertés et de la détention pour les mesures d'hospitalisation complète. La personne faisant l'objet de soins psychiatriques peut être assistée ou représentée par son avocat et si des motifs médicaux font obstacle à son audition, elle est représentée par un avocat choisi ou à défaut par un avocat commis d'office.

L'aide juridictionnelle a ainsi été étendue pour prendre en compte ces dispositions et celles du décret n° 2011-846 du 18 juillet 2011. Le décret n° 2012-350 du 12 mars 2012, soumis au CNAJ le 12 octobre 2011, a prévu le coefficient pour les rétributions des missions des avocats.

Fusion profession avoué - avocat

La loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, a fusionné la profession d'avoué avec celle d'avocat à compter du 1er janvier 2012, date d'entrée en vigueur. Le décret n° 2012-349 du 12 mars 2012 a établi un barème de rétribution pour les procédures en cours pour les avoués n'étant pas devenus avocats au 1er janvier 2012 et prévu un dispositif transitoire de rétribution des avoués devenus avocats et qui conservent leurs précédentes attributions dans ces procédures. Il a également fixé un nouveau barème pour la représentation en procédure d'appel avec et sans représentation obligatoire, et un système transitoire de majoration au regard des actes accomplis.

Ce nouveau barème, revalorisé à la suite de la réunion du CNAJ du 11 décembre 2011, s'applique également aux départements et territoires d'Outre-mer ainsi qu'aux départements d'Alsace et Moselle.

Meilleure mise en œuvre de l'assurance de protection juridique

Un projet de décret, visant à améliorer la mise en œuvre du principe de subsidiarité posé par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991, a été présenté au CNAJ le 12 octobre 2011. Il a pour objet d'instaurer une consultation préalable du justiciable auprès de son assureur ou son employeur pour savoir si une prise en charge est possible. Ce projet n'a pas encore été publié.

En matière administrative

Procédures devant la Cour Nationale de droit d'asile

A la suite d'un rapport du groupe de travail du Conseil d'Etat et conformément aux dispositions du projet de loi de finances pour 2013, un projet de décret, présenté au CNAJ le 4 décembre 2012, revalorise la rétribution des missions d'assistance effectuées au titre de l'aide juridictionnelle devant la CNDA. Il prévoit en outre une simplification des démarches incombant au demandeur d'asile pour obtenir cette aide et étend à l'ensemble des bâtonniers la possibilité de désigner un avocat pour assister un demandeur d'asile afin d'assurer la pleine application du dispositif de visioconférence.

Contentieux des étrangers

Suite aux modifications procédurales introduites par la loi du 16 juin 2011, il a été envisagé d'harmoniser le montant des rétributions avec les diligences accomplies par les avocats. Le critère de distinction opératoire ne tient plus tant à la nature de la procédure visant soit les Arrêtés Préfectoraux de Reconduite à la Frontière (APRF) soit les Obligations de Quitter le Territoire Français (OQTF) mais plutôt à l'existence ou non d'une situation d'urgence liée à la privation de liberté de la personne. Le projet de décret précité, présenté au CNAJ le 4 décembre 2012, modifie le barème de l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 et ajuste par ailleurs le montant de la rétribution des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle en matière de contentieux des étrangers devant les juridictions administratives.

Textes relatif aux Outre-mer

Concernant le département de Mayotte

L'ordonnance n° 2012-395 du 23 mars 2012 a étendu à ce nouveau département, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et a abrogé l'ordonnance n° 92-1143 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle. Elle a été complétée par le décret du même jour.

Concernant la Nouvelle-Calédonie

L'article 1er de l'ordonnance n° 2012-396 du 23 mars 2012 a modifié l'article 23-2 de l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 afin de permettre la rétribution des avocats et, à Wallis et Futuna des agréés désignés d'office en application du dernier alinéa de l'article 814 du code de procédure pénale, qui interviennent au cours d'une mesure de garde à vue ou de retenue douanière au titre de l'aide à l'intervention de l'avocat. Ces dispositions sont entrées en vigueur à compter du 15 avril 2011. Ce même article a par ailleurs procédé à une modification de l'article 814 du code de procédure pénale afin de permettre aux personnes agréées d'assurer les attributions dévolues à l'avocat pour assister une personne gardée à vue ou en retenue douanière.

Le Parlement en adoptant la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer a ratifié ces deux ordonnances.

Les évolutions statistiques

Si pour ces trois dernières années, l'examen des chiffres ci-après laisse apparaître une stabilité tant du nombre de décisions que du nombre d'admissions, en revanche, depuis 1991 le nombre d'admissions à quasiment triplé.

Nombre de décisions

Année	Admissions AJ totale et partielle	Caducité	Désistement	Incompétence	Rejet	Retrait	Nombre total
2010	939 211	29 461	1 675	14 225	82 445	980	1 067 997
2011	910 471	28 068	1 692	13 451	77 841	1 054	1 032 577
2012	936 419	28 448	1 546	15 765	78 734	1 188	1 062 100
% d'évolution 2010-2012	-0,3%	-3,4%	-7,7%	10,8%	-4,5%	21,2%	-0,6%

Le nombre de décisions de retrait reste assez faible même si l'augmentation conséquente reflète une meilleure application des textes en la matière par les juridictions depuis le décret du 15 mars 2011.

Nombre d'admissions réparties selon la nature du contentieux

Année	Pénal	Civil	Administratif	Etrangers
2010	393 651	445 141	40 284	31 996
2011	373 166	438 984	45 374	24 809
2012	374 133	469 576	49 832	21 200

Il est par ailleurs mentionné qu'en moyenne pour les trois dernières années, les missions d'aide juridictionnelle payées aux avocats sont réparties à hauteur de 50 % pour le civil, 4 % pour l'administratif et 46 % pour le pénal. Une rupture dans les services statistiques entre 2010 et 2011 pour le contentieux administratif et celui des étrangers oblige cependant à une précaution dans l'interprétation des variations.

Nombre d'admissions réparties selon la procédure d'admission

Année	Hors commissions d'office	Commissions d'office	Non renseigné	Nombre total	Part des C.O.
2010	591 449	306 461	13 499	911 409	33,6%
2011	584 112	285 176	13 319	882 607	32,3%
2012	604 876	302 896	7 304	915 076	33,1%
% d'évolution 2010-2012	2,3%	-1,2%	-45,9%	0,4%	

Le taux moyen d'admission à l'aide juridictionnelle en commission d'office s'avère élevé en proportion du pourcentage que représente le contentieux pénal d'urgence. Il est par ailleurs constaté une forte disparité entre les bureaux d'aide juridictionnelle. Si la valeur médiane des admissions en commissions d'office est de 28.8 %, les taux varient de 5,1 % à 67,6 %.

Nombre d'admissions réparties selon le type d'aide juridictionnelle

Année	Aide juridictionnelle totale	Aide juridictionnelle partielle	Nombre total	Part de l'AJ partielle
2010	810 273	101 136	911 409	11,1%
2011	790 530	92 077	882 607	10,4%
2012	820 337	94 739	915 076	10,4%
% d'évolution 2010-2012	1,2%	- 6,3%	0,4%	

Le nombre total d'admissions reste relativement stable. La part des admissions à l'aide juridictionnelle partielle demeure faible.

Délai moyen total de traitement des demandes d'AJ pour l'ensemble des affaires

Année	Nombre de jours	% de BAJ au dessus des 60 jours
2010	52	24
2011	48	19
2012	43	12
% d'évolution 2010-2012	- 17,3 %	X

La baisse tendancielle se confirme tant sur le délai moyen de traitement des demandes que sur le pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai de traitement est supérieur 60 jours.

Le contexte budgétaire

Les dépenses d'aide juridictionnelle, qui ont augmenté au cours des trois dernières années, même si elles constituent des dépenses de guichet dynamique, ne relèvent pas moins de crédits limitatifs en application de la LOLF.

La crise économique et financière qui a affecté les budgets publics a conduit plus fortement à accentuer la maîtrise de la dépense et les prévisions de dépenses liées à la réforme de la garde à vue, ont conduit à l'instauration de la contribution pour l'aide juridique.

L'évolution de la dépense

La dépense d'aide juridictionnelle pour les missions accomplies par les avocats a été de 248,819 millions d'€ en 2010, de 259,662 millions d'€ en 2011 et de 277,412 millions d'€ en 2012. (En 2012, le produit de la contribution pour l'aide juridique a alimenté pour 19,6 % du total de la dépense).

La dépense d'aide juridictionnelle pour les missions accomplies par les avoués, huissiers, notaires et experts, a été de 31,943 millions d'€ en 2010, 30,600 millions d'€ en 2011 et de 30,680 millions d'€ en 2012.

Il est à noter que sur une période de dix ans entre 2001 et 2011, la dépense est passée de 202,19 millions d'€ en 2001 à 344,45 millions d'€ en 2011, soit une hausse de 71 % en euros courants et de 43 % en euros constants en 2011.

L'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa contribution aux missions d'aide juridictionnelle ou aux missions d'aide à l'intervention de l'avocat. Depuis 2012, la dotation de l'État est complétée par une dotation allouée par le conseil national des barreaux (CNB) à partir du produit de la contribution pour l'aide juridique.

Les dotations annuelles aux CARPA en matière d'aide juridictionnelle, principal poste de dépense, sont calculées à partir de la dépense constatée les années antérieures, de la prise en compte de la progression des admissions et du montant de la dotation affectée par le CNB. Les dotations annuelles versées aux CARPA par l'État sont déconcentrées au niveau des cours d'appel depuis 2011 en raison de la compétence des chefs de cour en matière d'ordonnancement de la dépense et de la recette d'aide juridictionnelle.

Les autres dépenses (dont les frais d'expertise, d'enquête sociale, de médiation, et rétribution des auxiliaires de justice autres que les avocats), payées par les trésoreries générales, sont gérées par les services administratifs régionaux (SAR) dans le cadre de budgets opérationnels de programme déconcentrés.

Les mesures de maîtrise de la dépense

La performance pour l'aide juridictionnelle s'articule autour de trois axes majeurs :

- l'amélioration des délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle;
- la maîtrise du coût de gestion de l'aide juridictionnelle;
- l'amélioration du taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle.

L'amélioration du recouvrement des dépenses d'aide juridictionnelle

Pour améliorer le recouvrement des frais exposés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle, l'article 74 de la loi de finances pour 2011 a soumis le recouvrement des dépenses d'aide juridictionnelle aux règles du recouvrement régissant les produits divers de l'État applicables aux créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Par cohérence, le décret du 15 mars 2011, dont le projet a été soumis au CNAJ le 3 décembre 2010, a étendu à la contestation des titres de recouvrement des dépenses d'aide juridictionnelle les règles de contestation applicables au recouvrement des produits divers de l'Etat. Ce décret a introduit également plusieurs mesures destinées à étendre le recouvrement contre toute partie tenue aux dépens et non bénéficiaire de cette aide, et à encadrer la faculté ouverte aux parties de mettre à la charge du bénéficiaire de l'aide la totalité des dépenses.

Toutefois, les effets attendus ont été retardés par les difficultés rencontrées suite à la mise en place du progiciel Chorus dans les cours d'appel nécessitant de modifier le circuit des titres de perception.

Une modification des règles relatives au retrait de l'aide juridictionnelle

L'article 74 de la loi de finances pour 2011 a modifié l'article 51 de la loi du 10 juillet 1991 pour conférer à la juridiction saisie du litige une compétence exclusive pour procéder au retrait de l'aide juridictionnelle chaque fois que la procédure engagée par ce dernier est déclarée abusive ou dilatoire. Ainsi, dès lors qu'elle déclare abusive ou dilatoire une procédure, la juridiction est tenue de prononcer automatiquement le retrait total de l'aide.

En outre, l'article 50 de la loi a également été modifié pour supprimer la faculté de rejet, jusque là laissée aux bureaux d'aide juridictionnelle, quand les éléments du dossier font apparaître que le bénéficiaire a au cours de l'instance perçu des ressources importantes, ou si la décision passée en force de chose jugée lui a procuré des ressources qui ne lui auraient pas permis d'avoir cette aide. Si ces conditions sont réunies, le bureau doit prononcer le retrait totalement ou partiellement.

Le paiement des droits de plaidoirie par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle

Suite au rapport de la commission DARROIS sur les professions du droit, préconisant diverses mesures visant à assurer une meilleure gestion de la dépense, celle qui visait à laisser le droit de plaidoirie à la charge du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a été mise en œuvre par la loi de finances pour 2011. Les droits de plaidoirie pour les missions d'aide juridictionnelle achevées à compter du 1er janvier 2011, ont cessé d'être pris en charge par l'État. Il s'agit en effet d'une contribution modique tenant compte de la situation financière de nos concitoyens les plus fragiles.

Toutefois, le décret n° 2011-1634 du 23 novembre 2011, soumis au CNAJ le 16 juin 2011, a exonéré du versement du droit de plaidoirie les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale pour certaines procédures pénales, civiles et administratives jugées à «bref délai», afin de prendre en compte les préoccupations des avocats qui pouvaient rencontrer des difficultés pour recouvrer ces droits dans ces procédures urgentes. Par ailleurs, ce décret a revalorisé le droit de plaidoirie en l'augmentant de 8,84 € à 13 €.

L'arrêté du même jour a fixé la liste des procédures visées à l'alinéa 3 de l'article 1er du décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente :

- en matière pénale : devant le tribunal correctionnel en cas de comparution immédiate et pour les mineurs devant le juge des enfants et le tribunal pour enfants pour les procédures jugées dans les conditions des articles 8, 13, 13-1 et 14-2 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 modifiée;
- en matière civile : les procédures relatives aux prolongations de la rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, les procédures de prolongation du maintien en

zone d'attente et les procédures de demande de mainlevée et contrôle de plein droit des mesures d'hospitalisation sous contrainte.

- En matière administrative : les missions d'assistance et de représentation accomplies par les avocats dans le cadre de recours contre certaines mesures d'éloignement lorsque l'étranger est placé en rétention administrative ou assigné à résidence.

L'instauration de la contribution pour l'aide juridique

L'article 54 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 a inséré dans le code général des impôts un article 1635 bis Q instaurant une contribution pour l'aide juridique de 35 € acquittée par tout justiciable introduisant une instance devant les juridictions judiciaires en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale, rurale et devant les juridictions administratives depuis le 1er octobre 2011.

Cette contribution n'est pas due : par les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, par l'Etat, pour les procédures intentées devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, et celles relatives aux ordonnances de protection, le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention, le juge des tutelles, pour le contentieux électoral politique, les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaire.

Lorsque l'instance est introduite par un auxiliaire de justice, ce dernier acquitte pour le compte de son client la contribution par voie électronique. Lorsque l'instance est introduite sans auxiliaire de justice, la partie acquitte cette contribution par voie de timbre mobile ou par voie électronique. Cette contribution est affectée au Conseil national des barreaux (CNB).

La répartition du produit de la taxe entre les barreaux, est établie par convention de gestion conclue entre le CNB et l'UNCA. Le produit de cette contribution est intégralement affecté au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle par l'intermédiaire des CARPA.

La contribution pour l'aide juridique a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision QPC n° 2012-231/234 du 13 avril 2012) et conforme aux dispositions conventionnelles (CEDH) par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 28 décembre 2012 n° 353337.

Il est rappelé que Madame la Garde des Sceaux s'est prononcé en faveur de sa suppression à compter de l'année 2014.

L'AIDE A L'ACCES AU DROIT

Principe fondamental de la citoyenneté, l'accès au droit, défini à l'article 53 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique modifiée par la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, reconnaît à toute personne le droit de bénéficier :

- d'une information générale sur ses droits et ses obligations et d'une orientation vers les organismes chargés de leur mise en œuvre ;
- d'une aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et d'une assistance au cours de procédures non juridictionnelles ;
- de consultations juridiques ;
- d'une assistance pour la rédaction et la conclusion d'actes juridiques.

Au plan national, le pilotage incombe à la Chancellerie et plus précisément au Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) au sein duquel, le bureau de l'accès au droit impulse et coordonne la politique nationale en la matière.

Au plan local, l'organisation de l'accès au droit est, aux termes des dispositions de l'article 54 de la loi précitée, confiée aux conseils départementaux de l'aide juridique devenus depuis les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) et dont la nature de groupements d'intérêt public leur procure l'autonomie, tant juridique que financière. Ils ont pour mission essentielle de définir une politique locale d'accès au droit dans le département, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées.

Présidés par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, l'atout principal de ces groupements est de réunir, à l'échelon du département, des membres représentatifs tels que le préfet, le président du conseil général, l'association

départementale des maires, les professionnels du droit et depuis 1998, une association œuvrant dans le domaine de l'accès au droit. Leur statut favorise un partenariat où chacun a sa place, le représentant du barreau, comme celui du conseil général.

La généralisation de l'accès au droit implique l'achèvement de la couverture du territoire national par la mise en place d'un CDAD dans chaque département français. A ce jour, 99 départements sont dotés de conseils départementaux de l'accès au droit, les derniers créés étant ceux de Mayotte et de la Vendée en 2012 et du Doubs en 2013. Les deux derniers restant à créer, à savoir ceux de la Haute-Loire et de la Lozère, sont en cours de création.

Les CDAD créent et labellisent des points d'accès au droit (PAD), structures accueillant de manière régulière, gratuite, anonyme et confidentielle, tous les publics et dans lesquels sont délivrés une information et/ou une consultation juridiques de proximité par des juristes du CDAD, des professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers) ou des juristes d'associations généralistes ou spécialisées œuvrant dans le domaine de l'accès au droit. A ce jour, environ 1 200 lieux d'accès au droit sont recensés sur l'ensemble du territoire dont certains au sein de maisons de justice et du droit.

Etablissements judiciaires, inscrits au code de l'organisation judiciaire par la loi du 18 décembre 1998, les maisons de justice et du droit (MJD) viennent enrichir le réseau d'accès au droit. Ces structures assurent une présence judiciaire de proximité alliant l'aide à l'accès au droit apportée par les CDAD et l'intervention de l'institution judiciaire puisque des mesures alternatives de traitement pénal et des actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent s'y exercer.

A ce jour, ce réseau judiciaire de proximité est constitué de 136 MJD irriguant 60 départements et de 44 antennes de justice, les dernières MJD créées étant en 2012 celles de Romilly-sur-Seine et de Saint-Jean-de-Maurienne et au début de l'année 2013 celle de Loudéac. Les MJD de Romorantin-Lanthenay (ouverte en décembre 2012) et de Saint-Lô (ouverte en février 2013) sont, quant à elles, dans l'attente de la parution de leur arrêté de création, ce qui portera le nombre de MJD créées à 138.

Ces dispositifs de proximité, où sont assurées des permanences d'accès au droit, parallèlement aux activités judiciaires, sont plébiscités par les usagers ainsi que le démontrent les enquêtes de satisfaction réalisées par le ministère de la justice depuis 2006. L'amélioration du service rendu en matière d'accès au droit est un objectif permanent. Ainsi, en 2011, les MJD ont accueilli 732 846 personnes - dont 504 076, soit 68,8%, dans le cadre de l'accès au droit - qui se déclarent satisfaites à 98% de l'accueil reçu et à 86% de la qualité du service offert par ces structures.

Des structures en évolution

Le simple constat de l'évolution des diverses structures d'accès au droit permet d'ores et déjà de constater que le pari fait par le législateur d'il y a 20 ans est gagné. Durant ces dernières années ainsi que dans les années à venir, la préoccupation du SADJAV a été et demeurera d'adapter l'offre des structures d'accès au droit aux évolutions sociales et législatives pour être au plus près de la population et satisfaire à ses besoins.

Dans cette optique, les priorités sont aussi bien les zones urbaines sensibles que les zones rurales qualifiées de « désert judiciaire » par le récent rapport d'information du Sénat du 11 juillet 2012 à la suite de la réforme de la carte judiciaire. Des actions spécifiques ont été également mises en place pour répondre aux besoins de publics particuliers (jeunes, personnes isolées, détenus).

Les CDAD

Les CDAD développent l'accès à l'information juridique dans des points d'accès au droit ou des lieux d'accès au droit situés non seulement dans les maisons de justice et du droit, mais également dans les mairies, maisons de services publics...

Parallèlement à la prise en compte du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public qui modifie le fonctionnement des conseils départementaux de l'accès au droit et leur impose une mise en conformité de leurs conventions constitutives avant le 16 mai 2013, les actions menées ont visé à mieux structurer le réseau d'accès au droit afin d'assurer des prestations et un niveau de qualité harmonisé sur l'ensemble du territoire au plus près de la population.

Afin de couvrir l'ensemble du territoire national, même dans les zones difficiles d'accès, il est créé des Points d'Accès au Droit Itinérants dits «JUSTI'BUS» notamment en Martinique. Certains départements ont également mis en place un dispositif particulier dans le déploiement d'un programme d'installation de télé-guichets, dénommés Point-Visio-Public (PVP) qui permettent d'effectuer des démarches administratives à distance, ainsi que l'organisation de véritables consultations avec différents professionnels.

La prise en compte des besoins d'information juridique spécifiques à des publics particuliers a par ailleurs conduit les CDAD à adapter l'offre d'accès au droit en portant leur attention sur les personnes les plus démunies souvent confrontées à un cumul de difficultés juridiques et sociales, à savoir : les jeunes, les personnes isolées, les étrangers et immigrés ainsi que les personnes vulnérables. Ainsi, ont notamment été créés des PAD « Jeunes », des permanences en établissements scolaires, des permanences à destination de la population étrangère et immigrée, notamment au sein des Centres d'Accès au Droit des Etrangers ainsi que des PAD en hôpital psychiatrique suite à la loi sur l'hospitalisation d'office. De même, en application de l'article 24 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 visant à permettre à toute personne détenue de connaître ses droits, les CDAD poursuivent également la création des PAD en établissements pénitentiaires aujourd'hui au nombre de 154.

Les MJD

Les interventions des MJD en matière d'accès au droit, activité première de ces établissements judiciaires en nombre de personnes reçues, ont également été adaptées aux problématiques et besoins spécifiques exprimés de façon croissante ces dernières années.

Ainsi, selon le dernier rapport d'activité des MJD, en 2011, comme en 2010, 52 % des interventions en MJD en matière d'accès au droit concernaient le droit civil : le droit de la famille représente à lui seul près d'un quart des interventions, le droit du logement et le droit à la consommation ont des poids comparables autour de 8 % des interventions. Le reste des interventions se répartit entre le droit social, le droit pénal, l'aide aux victimes, le droit administratif et le droit des étrangers.

Ces interventions consistent essentiellement à informer les personnes reçues (40 % des interventions) et à les orienter (33 %), davantage vers un intervenant au sein de la MJD que vers un service extérieur (respectivement trois quarts et un quart des orientations). Viennent ensuite les consultations juridiques avec 19 % des interventions.

La plus grande part de l'activité est prise en charge par le personnel permanent des MJD (63 % des interventions) ; viennent ensuite les associations (21 %) et les personnels du droit (14 %).

Outre la diversification et la spécialisation des domaines d'intervention des MJD, l'adaptation de ces structures aux évolutions sociales et législatives s'est également traduite par une évolution de leurs critères d'implantation. Si les premières MJD avaient été implantées dans des zones urbaines sensibles ou à proximité, en lien avec la politique de la ville, 13 «nouvelles» MJD ont été ouvertes en milieu rural depuis janvier 2010, afin de maintenir une présence judiciaire de proximité en coordination avec la réorganisation de la carte judiciaire, deux d'entre elles

demeurant toutefois en attente de la parution de leur arrêté de création (Romorantin-Lanthenay et Saint-Lô).

Ces « nouvelles » MJD visent à offrir davantage de services grâce au développement des nouvelles technologies pour éviter aux usagers d'inutiles déplacements. Ainsi, le ministère de la justice procède depuis 2010 à l'expérimentation de bornes contact Visio justice (CVJ), bornes interactives accessibles au public et reliées à des juridictions, pour permettre à un plus grand nombre d'usagers d'avoir accès au service public de la justice.

La réflexion se porte aujourd'hui sur l'évolution des critères d'implantation actuels :

- des territoires ruraux et des localités où les instances judiciaires ont fermé et où il n'en subsiste aucune,
- un éloignement d'au moins 40 kilomètres de la juridiction la plus proche,
- et une densité démographique de la commune et de ses pourtours d'au moins 10 000 habitants.

Le maintien de ces critères conduirait en effet à proposer l'ouverture de MJD dans des communes dont la densité démographique serait inférieure à 10 000 habitants. Ce seuil de population peu élevé laisserait augurer une trop faible fréquentation ne permettant pas d'assurer un fonctionnement régulier de ces établissements.

C'est ainsi qu'aux fins d'optimisation des structures, il pourrait être envisagé de proposer comme nouveaux critères d'implantation une ville d'au moins 30 000 habitants où sont recensés des quartiers classés en zone urbaine sensible ainsi que d'autres éléments d'appréciation relatifs à la politique de la ville (contrat urbain de cohésion sociale, zone de rénovation urbaine). Enfin les futures zones de sécurité prioritaire pourront également être un élément d'appréciation supplémentaire.

En parallèle, les missions des MJD devront évoluer en lien avec ces nouveaux secteurs d'implantation permettant de renforcer leur rôle de justice de proximité. Par ailleurs, une réflexion pourrait être menée dans ce cadre sur la transformation des antennes de justice existantes, soit en MJD, soit en PAD, compte tenu notamment de leur fréquentation, de leur ancrage au sein d'un quartier ou d'une commune et de l'augmentation possible de leur activité.

Le budget

Le financement de l'accès au droit repose notamment sur la Chancellerie par l'intermédiaire du SADJAV. Celui-ci gère le budget du programme 101 « Accès au droit et à la Justice », dont le Secrétaire Général est le responsable, et plus particulièrement l'action 2 du programme, «développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité».

Cette action finance :

- les dépenses de fonctionnement, l'équipement des MJD et la mise en place de CVJ,
- les dépenses d'intervention, le subventionnement des CDAD, des collectivités territoriales pour l'aide à la réalisation de MJD, et des structures nationales d'accès au droit.

Selon le projet annuel de performances de la mission Justice - annexé au projet de loi de finances 2012 - le montant total des crédits LFI pour l'action 2 s'élevait en 2012 à 5 955 500 € dont 462 725 € pour les dépenses de fonctionnement et 5 492 775 € pour les dépenses d'intervention. Ce budget connaît une baisse pour 2013 puisque les crédits LFI s'élèvent à 5 370 000 €.

Les crédits attachés à cette action constituent des leviers financiers au niveau local, les actions pouvant bénéficier de cofinancements dans le cadre de la politique de la ville ou être soutenues par des

partenaires locaux particulièrement impliqués dans la politique d'accès au droit. Les crédits alloués à cette action sont nécessaires pour pérenniser la politique entreprise alors que les autres financeurs maintiennent difficilement le niveau de leur financement, la tendance étant plutôt au désengagement de certaines collectivités en la matière.

Les CDAD

La contribution de la Chancellerie sous forme de crédits d'intervention répond à un double objectif :

- au moment de la création d'un CDAD, faciliter le démarrage de ce GIP et mobiliser les contributions (apports en numéraire et en nature) des autres membres de droit du groupement,
- soutenir financièrement la mise en œuvre annuelle de leurs programmes d'action déterminés par les membres de droit et répondre aux engagements du ministère de la justice dans le cadre des conventions constitutives, dans la perspective d'une déclinaison locale de la politique publique d'accès au droit.

Selon le dernier rapport annuel de performance, en 2012, un montant total de crédits de 4 631 380 € (contre 4 547 633 € en 2011, soit + 1,84 %, et 4 504 900 € en 2010) a été mis à disposition des BOP locaux pour les CDAD dans le cadre du programme 101.

Cette dotation totale de 4 631 380 € a été dédiée pour :

- 45 735 € au soutien du démarrage de l'activité de deux nouveaux CDAD de la Vendée et de Mayotte ;
- 4 429 945 € au soutien du fonctionnement des 96 CDAD existants et d'une association locale chargée de mettre en place des dispositifs d'aide à l'accès au droit sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, dépourvu d'un conseil départemental d'accès au droit ;

- 96 300 € à la mise en place et au soutien de 12 PAD dont notamment des PAD en établissements pénitentiaires, en milieu hospitalier, en milieu rural ;
- et 59 400 € à la conduite d'actions de communication par 7 CDAD (festivals du film, opérations ciné-justice, colloques régionaux en particulier sur les 20 ans des MJD du Rhône, sur l'accès au droit à Mayotte, etc.).

Il convient de préciser que les dépenses courantes de fonctionnement des CDAD sont imputées chaque année sur les dépenses de fonctionnement du tribunal de grande instance situé au chef lieu du département.

Dans chaque cour d'appel, les magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD) jouent un rôle essentiel d'interface entre les CDAD et la Chancellerie tant dans l'établissement de la synthèse des demandes budgétaires que dans la coordination des actions menées au titre de l'accès au droit dans le ressort des cours d'appel.

Les CDAD bénéficient, en sus des crédits de la chancellerie, de cofinancements des autres membres du groupement tels qu'arrêtés lors de la signature de la convention constitutive du GIP.

En 2011 en totalisant les apports en numéraires, les principaux financeurs des CDAD, en pourcentage du budget global, étaient :

- ministère de la justice 50%
- conseils généraux 12%
- barreaux 7 %
- préfectures 6 %
- autres 25 %

Les apports en nature (mise à disposition de personnels, de locaux pour tenir des permanences, de prise en charge de fluides, de consultations juridiques non facturées...) ne modifient pas sensiblement cette répartition.

Les MJD

La Chancellerie finance également :

- les dotations de premier équipement des nouvelles MJD et la mise en place de CVJ depuis 2010 ainsi que le renouvellement des équipements informatiques et mobiliers des MJD existantes
- des collectivités territoriales pour l'aide à la réalisation de MJD.

Selon le dernier rapport annuel de performance, en 2012 ont ainsi été mis à disposition des cours d'appel :

- 223 410 € au titre des dépenses de fonctionnement dont :
 - 82 326 € pour l'équipement des MJD qui ont notamment permis de financer le premier équipement de 4 nouvelles MJD de Saint-Lô, Romorantin-Lanthenay, Romilly-sur-Seine et Loudéac, la dotation de premier équipement et le financement de postes informatiques suite au déménagement de 3 MJD existantes (Lunel, Tourcoing, Strasbourg), ainsi que l'achat de postes de télévision pour 3 MJD du ressort de Nantes (Nantes/ Rezé / Châteaubriant) et la formation continue pour l'agent d'accueil de la MJD et le greffier du tribunal de grande instance d'Albertville.
 - 141 084 € pour les CVJ, qui ont été destinés à 4 CVJ des nouvelles MJD (Romilly-sur-Seine, Romorantin-Lanthenay, Saint-Lô et Loudéac), ainsi qu'à l'installation d'une borne usager CVJ à la MJD de Faulquemont permettant de relier le TGI de Sarreguemines à cette MJD.
- 246 000 € en AE au titre des subventions d'investissement pour la réalisation de travaux d'aménagement des locaux et des bureaux de six nouvelles MJD dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'œuvre (Porto-Vecchio, Saint-Jean-de-Maurienne, Loudéac, Romilly-sur-Seine, Saint-Lô et Romorantin-Lanthenay),

Le financement en 2012 a ainsi porté le nombre de nouvelles MJD pour lesquelles les travaux d'aménagement ont été financés sur le programme 101 de 2009 à 2012 à treize, dont cinq sont ouvertes depuis 2010 (Lodève, Toul, Nogent-le-Rotrou, Châteaubriant, Porto-Vecchio), trois depuis 2011 (Briançon, Saint-Julien-en-Genevois, Faulquemont), trois depuis 2012 (Romilly-sur-Seine, Saint-Jean-de-Maurienne et Romorantin-Lanthenay), et deux respectivement en janvier et février 2013 : Loudéac et Saint-Lô.

Les structures nationales

Au plan central, le ministère de la Justice a poursuivi, en 2012, le financement, à hauteur de 120 500 € (contre 103 600 € en 2011) de :

- 9 associations spécialisées (contre 12 en 2011) intervenant sur des actions nationales excédant le champ de compétences des CDAD dans le domaine de l'accès au droit, de la lutte contre les exclusions et les discriminations et de l'association APAJ intervenant en matière d'accès au droit en Polynésie française (115 000 €). La plupart des associations nationales soutenues mettent en place des dispositifs ciblés sur des publics fragilisés (jeunes, population issue de l'immigration, personnes incarcérées, gens du voyage, personnes en situation d'exclusion et de précarité, personnes handicapées, victimes de discriminations et de racisme, etc.),
- 4 réserves parlementaires mises à exécution au profit d'associations locales intervenant en matière d'accès au droit, suite à l'adoption au titre de la LFI 2012 de l'amendement de majoration du 16 novembre 2011 de l'Assemblée nationale (N° II-26) de 5 500 €.

LES AIDES A L'INTERVENTION DE L'AVOCAT

Prévues à la troisième partie de la loi, ces aides recouvrent différentes situations dans lesquelles l'avocat est amené à intervenir. Cela peut être au cours de la garde à vue ou de la retenue douanière, de la retenue aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour, en matière de médiation pénale et de composition pénale ainsi que pour l'assistance aux détenus au cours de procédures disciplinaires et aux personnes placées en rétention de sûreté.

La réforme de la garde à vue

La loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue a renforcé les droits de la défense des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière. Sauf raisons impérieuses, la personne gardée à vue ou placée en retenue douanière, peut demander à être assistée par un avocat choisi ou désigné d'office dès le début de la garde à vue et pendant la prolongation de cette mesure. Si la possibilité de solliciter un entretien avec un avocat dès la première heure de garde à vue ou lors de la prolongation existait déjà et est maintenue, désormais le gardé à vue peut être assisté par son avocat lors des auditions et confrontations. Par ailleurs, si la victime est confrontée avec une personne gardée à vue, elle peut demander également à être assistée d'un avocat désigné par le bâtonnier à sa demande. Enfin le régime des retenues douanières est aligné sur celui des gardes à vue.

Les modifications apportées sur les missions des avocats

L'extension de l'intervention de l'avocat a nécessité une révision du barème de rétribution des avocats désignés d'office au cours de la garde à vue en fonction des nouvelles missions qui leur sont confiées : assistance de la personne gardée à vue ou en retenue douanière

au cours des auditions, assistance de la victime au cours des confrontations.

Ce barème a été prévu par le décret du 6 juillet 2011, dont le projet a été soumis au CNAJ le 28 avril 2011 et le 1er juin 2011.

La contribution de l'Etat à la rétribution de l'avocat varie selon la nature de l'intervention et est plafonnée à 1.200 € HT par période de 24 heures :

- Lorsque l'avocat intervient uniquement pour un entretien avec la personne gardée à vue au début de la garde à vue ou de la prolongation de cette mesure, sa rétribution est fixée à 61 € HT ;
- Lorsqu'il intervient pour s'entretenir avec la personne gardée à vue puis, pour assister cette dernière lors de ses auditions et confrontations, l'avocat perçoit une rétribution forfaitaire de 300 € HT ;
- Lorsqu'il intervient pour s'entretenir avec la personne gardée à vue puis, pour l'assister lors de ses auditions et confrontations lors de la prolongation de la garde à vue, l'avocat perçoit une rétribution de 150 € HT ;
- Lorsqu'il assiste la victime lors de confrontations avec la personne gardée à vue, l'avocat perçoit une rétribution de 150 € HT.

Eléments statistiques et impact budgétaire

Statistiques

La mission interministérielle d'audit et de suivi de la réforme de la garde à vue a relevé une diminution du volume des gardes à vue dans des proportions notables (-23 %), plus particulièrement dans le domaine du contentieux routier.

L'intervention de l'avocat (choisi ou désigné) intervient dans un peu plus d'un tiers des gardes à vue. Quand il intervient, l'avocat assiste dans près de 70 % des cas totalement ou partiellement aux auditions.

Le nombre de personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière qui ont été assistées par un avocat désigné a été de :

190 011 en 2010

142 878 en 2011

141 840 en 2012

Impact budgétaire

- rétributions des missions

Les rétributions des interventions accomplies par les avocats en garde à vue se sont élevées à 14,8 millions € en 2010, 27,47 millions € en 2011 et 45,05 millions € en 2012.

- dotations et subventions allouées aux barreaux

Le décret du 6 juillet 2011 a exclu du champ des protocoles de défense pénale définis par l'article 91 du décret du 19 décembre 1991 les missions d'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue. A cet effet, il a modifié l'article 132-6 du décret précité mais créé un nouvel article 132-20 aux fins de soutenir les barreaux engagés dans une démarche qualité concernant la défense au cours de la garde à vue. Cette disposition prévoit que les barreaux ayant conclu, avec les tribunaux de grande instance, une convention d'organisation matérielle des permanences de garde à vue peuvent solliciter auprès de la Chancellerie, une subvention pour couvrir la réalisation des objectifs définis dans la convention (tout ou partie des frais d'organisation matérielle des permanences).

En 2012, cinquante-quatre subventions ont été versées aux barreaux (pour un montant total de 2 354 250€) ayant produit le modèle de convention et l'ensemble des pièces complémentaires, parmi lesquels vingt-trois des vingt-cinq barreaux ayant la plus forte activité en la matière. Ainsi, durant cette année c'est plus de 60 % du nombre d'interventions en matière de garde à vue qui ont été subventionnées.

Les autres aides à l'intervention de l'avocat

L'assistance à une personne retenue dans un centre socio-médico-judiciaire

La loi n°2010-242 du 10 mars 2010 a étendu l'aide à l'intervention de l'avocat aux missions d'assistance à une personne retenue dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté, s'agissant des décisions prises à son encontre pour assurer le bon ordre du centre. Pour cela elle a inséré un alinéa à l'article 64-3 de la loi du 10 juillet 1991.

L'assistance lors de la retenue aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour

Cette nouvelle procédure de retenue aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour d'un étranger sur le territoire français a été instaurée par la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées. D'une durée maximale de seize heures, le législateur s'est attaché à garantir à l'étranger des droits identiques à ceux du gardé à vue, notamment au travers du droit à l'assistance d'un avocat.

Le montant de la rétribution de l'avocat, fixé par décret dont le projet a été soumis au CNAJ le 23 janvier 2013, sera de 61 € hors taxes pour l'entretien confidentiel de trente minutes et de 150 € hors taxes pour l'assistance de l'avocat durant la ou les auditions de l'étranger retenu.

PROSPECTIVES

Le bilan des années 2010 à 2013 met en évidence la forte activité du Conseil national de l'aide juridique, non seulement en sa qualité d'organe consultatif, mais également en ce qu'il enrichit et informe les débats nationaux relatifs à la politique publique d'aide juridique.

Le dispositif d'aide juridique a évolué pour s'adapter aux modifications procédurales qui ont touché l'ensemble des contentieux, ce qui a abouti à une vaste extension du champ de couverture de l'aide juridique, dans le sens d'une plus forte protection des droits et des libertés.

Si cet objectif a toujours guidé la réflexion et les prises de position du Conseil national de l'aide juridique, ses travaux à venir devront tendre à maintenir l'efficacité du dispositif, notamment en matière budgétaire. Le Conseil national de l'aide juridique a été sollicité pour réfléchir à des pistes de financement alternatif.

Aussi, au cours de la réunion du 23 janvier 2013, un certain nombre de propositions ont été formulées par le Conseil national des barreaux et par les représentants des autres professions (cf. annexes 6 et 7) et discutées au sein du Conseil national de l'aide juridique tant pour déterminer un financement alternatif à la contribution pour l'aide juridique, que pour envisager des sources de financement supplémentaires.

Par la diversité de sa composition, il démontre une volonté réelle et effective de mener une politique publique d'aide juridique à caractère partenarial.

En outre, dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), l'aide juridictionnelle a été la politique publique retenue par le Ministère de la Justice pour le premier cycle d'évaluation lors du comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP). A ce titre, trois axes d'évaluation ont été retenus : la simplification, la qualité de la politique, l'efficacité budgétaire.

LISTE DES ANNEXES

- 1°) Liste des membres du CNAJ
- 2°) Arrêté de nomination du 23 mars 2010
- 3°) Arrêté de nomination du 23 novembre 2010
- 4°) Arrêté de nomination du 20 décembre 2012
- 5°) Récapitulatif des avis rendus par le CNAJ
- 6°) Textes publiés au cours de la période (Mars 2010 - Mars 2013) en matière d'aide juridique
- 7°) Arrêté du 23 novembre 2011 fixant la liste des procédures visées à l'alinéa 3 de l'article 1er du décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente,

Liste des membres au 22 mars 2013

(En italique les membres suppléants)

- Président : Mme Claire FAVRE depuis le 21 décembre 2012 remplaçant M. Jean-Louis GILLET, Président de chambre à la Cour de cassation,
- Vice-président : M. Olivier ROUSSELLE, Conseiller d'État au Conseil d'État,

Directeurs d'administrations centrales :

Ministère de la justice

- Le chef du Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV)
- Le Directeur des affaires Civiles et du Sceau (DACs), directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG) ou le directeur des services judiciaires (DSJ)

Ministère des affaires sociales et de la santé

- Le directeur général de la cohésion sociale

Ministère délégué auprès du ministère de l'économie et des finances, chargé du budget

- Le directeur du Budget

Représentants des présidents des CDAD

- Mme Chantal ARENS
- M. Gilles ROSATI

Représentants des Greffiers en chef

- M. Pierre ROUSSEL
- Mme Dominique DUTEMPS

Représentants des avocats

- Mme Brigitte MARSIGNY
- Mme Dominique ATTIAS
- M. Didier COURET
- Mme Catherine GAZZERI-RIVET
- Mme Odile BELINGA
- Mme Emmanuelle HAUSER-PHELIZON
- Mme Martine GOUT

- M. Patrick ANTOINE
- M. Olivier SAUMON
- Mme Ghislaine DEJARDIN
- Mme Agnès VUILLON
- Mme Marie-Hélène ISERN-REAL
- M. Jean-Paul LEVY
- M. Frédéric GABET

Représentant des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

- M. Louis BORE
- Mme Anne SEVAUX

Représentants des notaires

- M. Jean-Claude BOUVAT-MARTIN
- M. Marie-Françoise BASSEVILLE-BRUANT
- Mme Marie-Christine BARB
- M. Jean-Patrice PICOT

Représentants des huissiers de justice

- M. Bernard DUBOIS
- M. Philippe VIGNY
- M. Jean-François WAESELYNCK
- M. Patrice VIVIEN

Représentant de l'Association des maires de France

- Mme Dominique CONORT
- Mme Pascale BOISTARD

Représentants d'associations œuvrant dans le domaine de l'aide juridique

- Mme Brigitte MAFFEO
- M. François VERNAZ
- Mme Nicole PEREZ
- Mme Joëlle JEAN-JEAN

Représentant des français établis hors de France

- M. Jean PUJOL
- M. Richard ALVAREZ

Décrets, arrêtés, circulaires

MESURES NOMINATIVES

MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS

Arrêté du 23 mars 2010 portant nomination au Conseil national de l'aide juridique

NOR : JUSA1007646A

La ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,
Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée relative à l'aide juridique, et notamment ses articles 65 et 66 ;

Vu le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 modifié portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, et notamment ses articles 133 à 140,

Arrête :

Art. 1^{er}. – Est nommé président du Conseil national de l'aide juridique :

M. Jean-Louis GILLET, conseiller à la Cour de cassation.

Art. 2. – Est nommée vice-président du Conseil national de l'aide juridique :

Mme Françoise DUCAROUGE, conseiller d'Etat.

Art. 3. – Sont nommés membres titulaires du Conseil national de l'aide juridique, en qualité de directeur de l'administration centrale du ministère de la justice :

Le chef de service de l'accès au droit et de l'aide aux victimes et, selon l'ordre du jour, le directeur des affaires civiles et du sceau ou le directeur des services judiciaires ou le directeur des affaires criminelles et des grâces.

Art. 4. – Sont nommés respectivement membres titulaire et suppléant du Conseil national de l'aide juridique, en qualité de président du conseil départemental de l'accès au droit :

Mme Chantal ARENS.

M. Henri-Charles EGRET.

Art. 5. – Sont nommés respectivement membres titulaire et suppléant du Conseil national de l'aide juridique, en qualité de greffier en chef des services judiciaires :

M. Pierre ROUSSEL.

Mme Dominique DUTEMPS.

Art. 6. – Sont nommés membres du Conseil national de l'aide juridique, en qualité d'avocat :

1^o En tant que titulaires :

Mme Brigitte MARSIGNY.

Mme Dominique ATTIAS.

M. Didier COURET.

Mme Catherine GAZZERI-RIVET.

Mme Odile BELINGA.

Mme Emmanuelle HAUSTER-PHELIZON.

Mme Martine GOUT.

2^o En tant que suppléants :

M. Jean-Paul LEVY, suppléant de Mme Brigitte MARSIGNY.

M. Frédéric GABET, suppléant de Mme Dominique ATTIAS.

Mme Agnès VUILLON, suppléante de M. Didier COURET.
Mme Ghislaine DEJARDIN, suppléante de Mme Catherine GAZZERI-RIVET.
M. Olivier SAUMON, suppléant de Mme Odile BELINGA.
M. Patrick ANTOINE, suppléant de Mme Emmanuelle HAUSER-PHELIZON.
Mme Laurence ACQUAVIVA, suppléante de Mme Martine GOUT.

Art. 7. – Sont nommés respectivement membres titulaire et suppléant du Conseil national de l'aide juridique, en qualité d'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation :

M. Louis BORE.
Mme Anne SEVAUX.

Art. 8. – Sont nommés respectivement membres titulaire et suppléant du Conseil national de l'aide juridique, en qualité d'avoué près les cours d'appel :

M. Jean DUBOSCQ.
M. François COCHEME.

Art. 9. – Sont nommés membres du Conseil national de l'aide juridique, en qualité de notaire :

1^o En tant que titulaires :
M. Jean-Claude BOUVAT-MARTIN.
M. Marie-Françoise BASSEVILLE-BRUANT.

2^o En tant que suppléants :
M. Marie-Christine BARB.
M. Jean-Patrice PICOT.

Art. 10. – Sont nommés membres du Conseil national de l'aide juridique, en qualité d'huissier de justice :

1^o En tant que titulaires :
M. Philippe VIGNY.
M. Bernard DUBOIS.
2^o En tant que suppléants :
M. Patrice VIVIEN, suppléant de M. Philippe VIGNY.
M. Jean-François WAESELYNCK, suppléant de M. Bernard DUBOIS.

Art. 11. – Sont nommés respectivement membres titulaire et suppléant du Conseil national de l'aide juridique, en qualité de conseiller général :

M. Bernard BELAUD.
M. François PERUSSOT.

Art. 12. – Sont nommés respectivement membres titulaire et suppléant du Conseil national de l'aide juridique, en qualité de représentants de l'Association des maires de France :

Mme Dominique CONORT.
Mme Pascale BOISTARD.

Art. 13. – Sont nommés membres du Conseil national de l'aide juridique, en qualité de représentants d'associations œuvrant dans le domaine de l'aide juridique :

1^o En tant que titulaires :
Mme Brigitte MAFFEO.
M. François VERNAZ.
2^o En tant que suppléants :
Mme Nicole PEREZ, suppléante de Mme Brigitte MAFFEO.
Mme Joëlle LEMOINE-JEANJEAN, suppléante de M. François VERNAZ.

Art. 14. – Sont nommés respectivement membres titulaire et suppléant du Conseil national de l'aide juridique, en qualité de représentants des Français établis hors de France :

M. Jean PUJOL.
M. Richard ALVAREZ.

Art. 15. – Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 23 mars 2010.

MICHÈLE ALLIOT-MARIE

Décrets, arrêtés, circulaires

MESURES NOMINATIVES

MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS

Arrêté du 23 novembre 2010 modifiant l'arrêté du 23 mars 2010
portant nomination au Conseil national de l'aide juridique

NOR : JUST1029394A

Par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, en date du 23 novembre 2010 :

Sont nommés au Conseil national de l'aide juridique :

1° M. Olivier ROUSSELLE, conseiller d'Etat, vice-président du Conseil national de l'aide juridique, en remplacement de Mme Françoise DUCAROUGE ;

2° M. Gilles ROSATI, président du TGI de Créteil et président du CDAD du Val-de-Marne, membre suppléant, en remplacement de M. Henri-Charles EGRET.

Sont nommés membres du Conseil national de l'aide juridique, en qualité d'avocat :

Titulaire : Mme Brigitte Marsigny ; suppléant : M. Patrick Antoine.

Titulaire : Mme Dominique Attias ; suppléant : M. Olivier Saumon.

Titulaire : M. Didier Couret ; suppléant : Mme Ghislaine Dejardin.

Titulaire : Mme Catherine Gazzeri-Rivet ; suppléant : Mme Agnès Vuillon.

Titulaire : Mme Odile Belinga ; suppléant : Mme Marie-Hélène Isern-Réal.

Titulaire : Mme Emmanuelle Hauser-Phélizon ; suppléant : M. Jean-Paul Lévy.

Titulaire : Mme Martine Gout ; suppléant : M. Frédéric Gabet.

Décrets, arrêtés, circulaires

MESURES NOMINATIVES

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Arrêté du 20 décembre 2012 portant nomination
au Conseil national de l'aide juridique

NOR: JUST1240887A

Par arrêté de la garde des sceaux, ministre de la justice, en date du 20 décembre 2012, Mme Claire Favre est nommée présidente du Conseil national de l'aide juridique, en remplacement de M. Jean-Louis Gillet.

Récapitulatif des avis rendus par le CNAJ au cours de son mandat

Date de réunion	Dossier	Sens de l'avis
17 septembre 2010	Disposition PLF maîtrise de la dépense de l'AJ : <ul style="list-style-type: none"> - article sur les droits de plaidoirie - mise à la charge des parents - dépens incombant à la partie condamnée - modification de modalités de recouvrement - Autres points 	Défavorable Défavorable Défavorable Favorable Favorable
17 septembre 2010	Article 6 du projet de décret application art. 24 du 24/11/2009	Défavorable
17 septembre 2010	Projet d'art. modifiant al.1er de l'art. 64-1 de la Loi n° 91-647 relative à l'AJ	Favorable
3 décembre 2010	Projet de décret portant application de la LF 2011 : <ul style="list-style-type: none"> - instauration d'une contribution minimale (droits de plaidoirie) - retrait de l'AJ procédure abusive ou dilatoire - réduction du délai de recours - interruption du délai ouvert à l'appelant - amélioration du recouvrement - recouvrement, dépens, harmonisation des mentions - compétences des chefs de cours en matière d'ordonnancement - modifications des modalités de désignation des avocats pour la CNDA - application du principe de la réduction de rétribution des avocats - absence de moyens de cassation sérieux - mise en cohérence diverses dispositions 	Défavorable Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable Défavorable Favorable Favorable

28 avril 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Projet de décret relatif à la GAV - projet d'article du PLFR 2011 - projet d'ordonnance d'extension Mayotte et Nouvelle-Calédonie - projet de décret Mayotte et Nouvelle-Calédonie 	Défavorable Défavorable Favorable Favorable
1er juin 2011 Commission permanente	Saisine rectificative décret GAV	Favorable
16 juin 2011	<ul style="list-style-type: none"> - Projet de décret relatif aux droits de plaidoirie - Projet de décret concernant les résolutions amiables des différends 	Partage des voix Favorable
7 septembre 2011	<ul style="list-style-type: none"> - projet de décret sur la mise en œuvre du timbre - projet de décret portant diverses dispositions en matière d'AJ - nouveau projet d'ordonnance Mayotte - Projet d'ordonnance Wallis-et-Futuna 	Défavorable partage des voix (indemnisation avoués) Favorable (sauf H.O.) Favorable Favorable
28 septembre 2011 Commission permanente	<ul style="list-style-type: none"> - Droits de plaidoirie - Fixation montant des droits de plaidoirie 	Favorable Favorable
12 octobre 2011	<ul style="list-style-type: none"> - projet de décret portant diverses dispositions relatives à la prise en charge au titre de l'AJ des frais non couverts par un dispositif de protection juridique. - projet portant diverses dispositions en matière d'AJ et d'aide à l'intervention de l'avocat. 	Favorable Favorable
7 décembre 2011	- projet de décret relatif aux rétributions des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avoués et les avocats devant la cour d'appel	Défavorable
13 mars 2012	- projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE	Favorable

<p>4 avril 2012</p>	<p>projet de décret relatif aux modalités de recouvrement des sommes exposées par l'Etat au titre de l'aide à l'intervention d'un avocat lors de la GAV et portant diverses modifications en matière d'aide juridique</p> <ul style="list-style-type: none"> - toilette - diverses modifications - Modalités de recouvrement 	<p>Favorable Favorable Favorable</p>
<p>19 Juillet 2012 Commission permanente</p>	<p>Projet de loi de ratification de l'ordonnance</p>	<p>Favorable</p>
<p>4 décembre 2012</p>	<p>projet de décret relatif aux rétributions des missions d'aide juridictionnelle devant la CNDA, devant les juridictions administratives en matière de contentieux des étrangers et portant diverses modifications en matière d'aide juridique</p> <ul style="list-style-type: none"> - diverses modifications en matière d'aide juridique - dispositions relatives à la Cour nationale du droit d'asile - dispositions relatives au contentieux du droit des étrangers devant les juridictions administratives 	<p>Favorable Favorable Favorable</p>
<p>23 janvier 2013</p>	<p>projet de décret relatif à la rétribution des avocats assistant l'étranger retenu aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français et portant diverses dispositions en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat</p> <ul style="list-style-type: none"> - diverses modifications en matière d'aide juridique - les dispositions relatives à la rétribution des avocats assistant l'étranger retenu aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français 	<p>Favorable Favorable</p>

Textes publiés au cours de la période en matière d'aide juridique

Textes législatifs

- Loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel
- Ordonnance n°2012-395 du 23 mars 2012 relative à l'application à Mayotte de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique
- Ordonnance n°2012-396 du 23 mars 2012 portant adaptation de l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna
- Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer homogénéisation des droits dans l'ensemble des départements français (loi de ratification des deux ordonnances précédentes)

Textes réglementaires

- Décret n° 2010-764 du 7 juillet 2010 relatif au régime indemnitaire des personnes bénéficiant de l'honorariat et apportant leur collaboration aux bureaux d'aide juridictionnelle établis près le Conseil d'Etat et la Cour de cassation
- Décret n° 2011-272 du 15 mars 2011 portant diverses dispositions en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat
- Décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 relatif à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et de la retenue douanière
- Décret n° 2011-1634 du 23 novembre 2011 relatif aux droits de plaidoirie des avocats
- Décret n° 2012-349 du 12 mars 2012 relatif aux rétributions des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avoués et les avocats devant la cour d'appel
- Décret n° 2012-350 du 12 mars 2012 portant diverses dispositions en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat
- Décret n° 2012-397 du 23 mars 2012 fixant les modalités particulières d'application à Mayotte de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et la rétribution de l'avocat ou de la personne agréée intervenant sur désignation d'office au cours de la garde à vue ou de la retenue douanière en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna
- Arrêté du 23 novembre 2011 fixant la liste des procédures visées à l'alinéa 3 de l'article 1er du décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente
- Arrêté du 29 mars 2012 modifiant l'arrêté du 23 novembre 2011 fixant la liste des procédures visées à l'alinéa 3 de l'article 1er du décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente

Arrêté du 23 novembre 2011 fixant la liste des procédures visées à l'alinéa 3 de l'article 1er du décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente.

NOR : JUST1131454A

Version consolidée au 19 mars 2013

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés,

Vu le code de la sécurité sociale, notamment son article L. 723-3 ;

Vu l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 modifiée relative à l'enfance délinquante ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée relative à l'aide juridique ;

Vu le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 modifié portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

Vu le décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente, notamment son article 1er modifié par le décret n° 2011-1634 du 23 novembre 2011 relatif aux droits de plaidoirie des avocats,

Arrête :

Article 1

En matière pénale, sont exonérées du droit de plaidoirie les missions d'assistance et de représentation accomplies par les avocats au titre de l'aide juridictionnelle totale :

- devant le tribunal correctionnel dans le cadre de la procédure prévue par l'article 395 du code de procédure pénale (comparution immédiate) ;
- pour les mineurs devant le juge des enfants et le tribunal pour enfants pour les procédures jugées dans les conditions des articles 8,13,13-1 et 14-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 modifiée.

Article 2

En matière civile, sont exonérées du droit de plaidoirie les missions d'assistance et de représentation accomplies par les avocats au titre de l'aide juridictionnelle totale dans le cadre des procédures suivantes :

- procédures prévues par les articles L. 552-1 à L. 552-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (prolongation de la rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire) ;
- procédures prévues par les articles L. 222-1 à L. 222-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (prolongation du maintien en zone d'attente) ;
- procédures prévues aux articles L. 3211-12, L. 3211-12-1 et L. 3213-5 du code de la santé publique (demande de mainlevée et contrôle de plein droit des mesures d'hospitalisation sous contrainte).

Article 3

En matière administrative, sont exonérées du droit de plaidoirie les missions d'assistance et de représentation accomplies par les avocats au titre de l'aide juridictionnelle totale dans le cadre des procédures prévues aux articles L. 512-1 (III) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et R. 776-14 à R. 776-28 du code de justice administrative (recours contre certaines mesures d'éloignement lorsque l'étranger est placé en rétention administrative ou assigné à résidence).

Article 4

Le chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 23 novembre 2011.

Pour le ministre et par délégation :

Le secrétaire général,
E. REBEILLE-BORGELLA



Secrétariat :

Ministère de la justice

Service de l'Accès au Droit et à la Justice
et de l'Aide aux Victimes (SADJAV)

Bureau de l'aide juridictionnelle