

# L'aide juridictionnelle

MARS 2018

François **AUVIGNE**  
Irène **DOMENJOZ**

Marielle **THUAU**  
Hélène **BIROLLEAU**  
Benoît **LEGRAND**  
Nadine **STERN**



Inspection générale des finances

N° 2017-M-089-03

Inspection générale de la justice

N° 003-18

## RAPPORT

### L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Établi par

**FRANÇOIS AUVIGNE**

Inspecteur général des finances

**IRÈNE DOMENJOZ**

Inspectrice des finances

**MARIELLE THUAU**

Inspectrice générale de la justice

**HÉLÈNE BIROLLEAU**

Inspectrice de la justice

**BENOÎT LEGRAND**

Inspecteur de la justice

**NADINE STERN**

Inspectrice de la justice

- MARS 2018 -



## SYNTHÈSE

Par lettre de mission en date du 11 décembre 2017, la garde des Sceaux, ministre de la justice et le ministre de l'action et des comptes publics ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de la justice (IGJ) une mission relative à l'aide juridictionnelle.

L'aide juridictionnelle (AJ) est aujourd'hui définie par la loi comme l'une des trois composantes de l'aide juridique, avec l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles, et l'accès au droit<sup>1</sup>. Le dispositif d'AJ s'adresse aux personnes physiques et, dans certains cas, aux personnes morales à but non lucratif, dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice. Aucun contentieux n'est exclu du bénéfice de l'AJ: elle peut être attribuée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense et devant toute juridiction.

La lettre de mission invitait la mission à analyser quatre pistes d'amélioration du dispositif de l'AJ<sup>2</sup>.

### **1. La prise en compte des frais du justiciable par l'assurance de protection juridique (APJ)**

Si la loi pose depuis 2007 un principe de subsidiarité de l'AJ par rapport à l'APJ, cette subsidiarité n'est mise en œuvre que dans 0,4 % des demandes d'AJ. La faible mise en œuvre de la subsidiarité s'explique par l'absence de recoupement entre les contentieux couverts par l'APJ et ceux pour lesquels l'AJ est sollicitée, la non couverture par une APJ d'une partie des bénéficiaires de l'AJ, ainsi que par le caractère uniquement déclaratif du système.

Il existe des marges de progression claires pour rendre plus effective cette subsidiarité, en renforçant l'information des assurés, en fluidifiant et systématisant les échanges avec les assureurs et en étendant la couverture de l'APJ à certains contentieux familiaux. Toutefois, la piste de l'instauration d'une obligation d'assurance doit être résolument écartée car elle apparaît disproportionnée.

### **2. La simplification de la demande et de l'instruction de l'aide juridictionnelle**

Les demandes d'AJ constituent un flux de masse : les 165 bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) traitent chaque année 1,12 millions de demandes d'AJ.

Le mode de traitement actuel des demandes comporte de nombreuses limites. Aucun moyen de dépôt électronique de la demande ou des pièces n'est prévu. Les pratiques des BAJ ne sont pas harmonisées, y compris s'agissant de certains critères d'attribution de l'AJ, ce qui génère des ruptures d'égalité entre les justiciables et limite la diffusion des bonnes pratiques. Cette situation révèle un défaut de pilotage des BAJ. Ceux-ci ne sont en outre pas en mesure de vérifier certains éléments qui conditionnent l'octroi de l'AJ ou d'effectuer un contrôle portant sur le fond du dossier, comme le prévoit pourtant la loi.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1991 précitée, « l'aide juridique comprend l'aide juridictionnelle, l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles. ».

<sup>2</sup> Aux termes de la lettre de mission du 11 décembre 2017, « Il n'est pas attendu des inspections une réflexion générale sur l'aide juridictionnelle mais une analyse approfondie des pistes envisagées ».

## Rapport

L'annonce d'un nouveau système d'information de l'AJ, qui permettrait d'en simplifier et d'en améliorer le traitement, a suscité de fortes attentes de la part des usagers, auxiliaires de justice, magistrats et personnels de greffe. Toutefois, les conditions de sa réussite ne sont aujourd'hui pas réunies, faute de clarification de ses spécifications fonctionnelles et du pilotage du projet.

Ce nouveau système d'information ouvrira la voie à l'automatisation du contrôle des ressources du justiciable. Il n'existe pas d'obstacle technique à un interfaçage avec les bases de données de l'administration fiscale. La mission est favorable à une telle évolution, qui nécessiterait toutefois au préalable une modification des critères d'éligibilité à l'AJ.

### 3. L'évolution de l'organisation des barreaux

L'organisation des barreaux contribue à la qualité de la défense des justiciables à l'AJ. La contractualisation développée avec les barreaux est toutefois actuellement peu lisible et conduit à des situations hétérogènes.

La mission recommande de rester sur un dispositif optionnel et de mieux encadrer cette contractualisation en la limitant à certains contentieux, en harmonisant les dispositifs de conventionnement, en objectivant les dotations et en les évaluant, notamment quant à la qualité de la prestation accomplie. La mission est également favorable à l'expérimentation de la mise en place de structures dédiées regroupant des avocats spécialement formés, à temps partiels, rémunérés de manière forfaitaire, qui se verraient attribuer prioritairement toutes les missions d'AJ dans lesquelles l'avocat est désigné ou commis d'office.

### 4. La mobilisation de nouvelles ressources pour financer l'aide juridictionnelle

Le budget de l'AJ repose aujourd'hui à titre principal sur des crédits budgétaires (396 M€ en 2018, + 24% depuis 2013), ainsi que sur deux taxes affectées au conseil national des barreaux, à hauteur de 83 M€. Les prévisions budgétaires tablent sur une augmentation de 9 % du budget de l'AJ d'ici à 2022. Cette tendance haussière s'explique notamment par la montée en puissance de réformes menées en 2016 et 2017 (revalorisation du plafond d'attribution de l'AJ et des barèmes d'indemnisation des avocats), dont l'effet en année pleine est estimé à 133 M€.

Parmi les pistes de financement envisagées, la mission recommande de réinstaurer une contribution à la charge du justiciable introduisant un recours. Ce droit de timbre – acquitté de manière dématérialisée – s'élèverait à 50 € pour les justiciables, à l'exception des justiciables bénéficiaires de l'AJ qui s'acquitteraient d'un montant de 10 €, pour tenir compte de leurs facultés contributives. Cette contribution – dont le rendement est estimé à 100 M€ - pourrait avoir un effet responsabilisant pour le justiciable.

À titre subsidiaire, il pourrait également être envisagé d'augmenter la taxe sur les conventions d'assurance de protection juridique, même si cette augmentation risquerait d'être répercutée sur les consommateurs.

Enfin, l'amélioration du recouvrement de l'AJ auprès des parties tenues aux dépens pourrait générer des recettes budgétaires supplémentaires. Il existe une marge de progression d'au moins 7 M€. Toutefois, l'intérêt de modifier le circuit de recouvrement pour recourir au circuit des amendes pénales n'est pas établi.

# SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1. L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE PEUT SE SUBSTITUER PLUS FRÉQUEMMENT À L'AIDE JURIDICTIONNELLE MAIS CETTE SUBSIDIARITÉ NE PEUT RAISONNABLEMENT QUE RESTER MINORITAIRE.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1. L'assurance de protection juridique est une branche en forte croissance et très rentable pour les assureurs .....  | 5         |
| 1.2. La subsidiarité entre l'assurance de protection juridique et l'aide juridictionnelle est très rarement mis en œuvre .....  | 6         |
| 1.3. Une conjonction de facteurs explique la faible mise en œuvre de la subsidiarité .....  | 6         |
| 1.4. S'il existe des marges de progression claires pour rendre plus effective la subsidiarité, les solutions envisagées doivent être proportionnées aux économies qui en résulteraient pour le budget de l'AJ.....  | 8         |
| 1.4.1. <i>La piste d'une assurance de protection juridique obligatoire doit être résolument écartée .....</i>   | <i>8</i>  |
| 1.4.2. <i>À court et moyen terme, il est possible d'améliorer l'information des assurés, de fluidifier les échanges avec les assureurs et d'étendre la couverture de l'APJ à certains contentieux familiaux.....</i>  | <i>8</i>  |
| 1.4.3. <i>À plus long terme, l'instauration d'un fichier national des assurés serait souhaitable mais aurait vocation à concerner plus largement l'ensemble des assurances de dommages .....</i>  | <i>10</i> |
| <b>2. LE CIRCUIT DE TRAITEMENT DES DOSSIERS D'AIDE JURIDICTIONNELLE PEUT ÊTRE SIMPLIFIÉ ET RENDU PLUS EFFICACE .....</b>  | <b>11</b> |
| 2.1. Les demandes d'aide juridictionnelle constituent un flux de masse dont le traitement conditionne le bon fonctionnement de la juridiction.....  | 11        |
| 2.2. Le circuit actuel de traitement présente plusieurs limites .....   | 12        |
| 2.2.1. <i>Aucun moyen de dépôt électronique de la demande ou des pièces n'est prévu.....</i>  | <i>12</i> |
| 2.2.2. <i>Les pratiques des BAJ ne sont pas harmonisées, ce qui génère des inégalités de traitement et révélant un défaut de pilotage .....</i>   | <i>12</i> |
| 2.2.3. <i>Les BAJ ne sont pas en mesure de vérifier certains éléments qui conditionnent pourtant l'octroi de l'AJ.....</i>  | <i>13</i> |
| 2.2.4. <i>Les dossiers de commission d'office, qui dépassent très largement le cadre de l'urgence pénale, sont traités selon un circuit spécifique aboutissant majoritairement à une admission automatique à l'AJ.....</i>  | <i>15</i> |
| 2.3. Si le nouveau système d'information de l'AJ permettrait de simplifier et d'améliorer le traitement des demandes d'AJ, les conditions de sa réussite ne sont aujourd'hui pas réunies.....   | 18        |
| 2.3.1. <i>Le traitement des dossiers d'aide juridictionnelle repose sur un logiciel métier obsolète .....</i>   | <i>18</i> |
| 2.3.2. <i>La mise en place d'un nouveau système d'information pour traiter les dossiers d'aide juridictionnelle permettrait de simplifier et de sécuriser les échanges avec les justiciables, d'améliorer le fonctionnement des BAJ et de rendre plus effectif le contrôle qualitatif des dossiers.....</i> | <i>18</i> |
| 2.3.3. <i>Les conditions de réussite du projet ne sont aujourd'hui pas réunies.....</i>   | <i>19</i> |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| 2.4.      | Le SIAJ permettra d'automatiser la vérification des ressources du justiciable grâce à une interface avec l'administration fiscale .....   | 20        |
| 2.4.1.    | <i>Aucun obstacle technique ne s'opposerait à l'utilisation de bases ressources de la direction générale des finances publiques (DGFIP) dans le cadre du SIAJ.....</i>  | <i>20</i> |
| 2.4.2.    | <i>Le recours aux bases ressources de l'administration fiscale impliquerait toutefois de modifier certains critères d'éligibilité à l'AJ.....</i>   | <i>21</i> |
| 2.4.3.    | <i>En recourant aux seuls revenus fiscaux – à seuils de revenus inchangés – un tiers des foyers seraient éligibles à l'aide juridictionnelle totale.....</i>  | <i>22</i> |
| 2.4.4.    | <i>Pour chiffrer l'impact budgétaire de la réforme envisagée, des travaux statistiques plus lourds, impliquant le ministère de la justice et l'Insee, doivent être programmés .....</i>                       | <i>22</i> |
| 2.5.      | Le projet de dématérialisation totale de la demande d'AJ impose de rénover les modalités d'accueil et d'information des demandeurs d'AJ .....   | 24        |
| 2.5.1.    | <i>Le développement des services uniques d'accueil du justiciable permettra aux BAJ d'être déchargés de la fonction d'accueil du public .....</i>   | <i>24</i> |
| 2.5.2.    | <i>Pour accompagner les demandeurs à l'AJ dans les contentieux complexes, il est nécessaire de mieux s'appuyer sur les consultations d'information juridique.....</i>   | <i>24</i> |
| 2.5.3.    | <i>L'implication du barreau dans les fonctions d'orientation des justiciables demandeurs d'AJ est fondamentale.....</i>   | <i>25</i> |
| <b>3.</b> | <b>L'ORGANISATION DES BARREAUX CONDITIONNE LA QUALITÉ DE LA DÉFENSE DES JUSTICIABLES À L'AIDE JURIDICTIONNELLE .....</b>  | <b>26</b> |
| 3.1.      | L'organisation actuelle des barreaux conduit à des situations hétérogènes s'agissant de la défense des justiciables .....   | 26        |
| 3.1.1.    | <i>Deux grands principes d'organisation de la défense doivent être respectés pour envisager la mise en place de structures dédiées .....</i>  | <i>26</i> |
| 3.1.2.    | <i>Le cadre légal d'organisation des barreaux pour répondre aux besoins de défense des justiciables bénéficiaires de l'aide juridictionnelle est peu lisible et conduit à des situations hétérogènes.....</i> | <i>27</i> |
| 3.2.      | Les perspectives d'évolution des organisations mises en place par les barreaux dans le cadre de l'aide juridictionnelle.....  | 29        |
| 3.2.1.    | <i>Mieux piloter l'organisation de la défense dans les dossiers d'aide juridictionnelle dans toutes les juridictions sous protocole « article 91 » .....</i>  | <i>29</i> |
| 3.2.2.    | <i>Rendre prévisible et objectiver les dotations.....</i>   | <i>31</i> |
| 3.2.3.    | <i>Expérimenter la mise en place d'organisations dédiées dans des juridictions ciblées avec des barreaux volontaires .....</i>  | <i>31</i> |
| <b>4.</b> | <b>LE BUDGET DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE POURRAIT ÉVOLUER VERS UNE PLUS GRANDE RESPONSABILISATION DU JUSTICIALE .....</b>  | <b>33</b> |
| 4.1.      | L'aide juridictionnelle, dont le budget total s'élève à 479 M€, est financée à titre principal par le budget général de l'État et à titre subsidiaire par deux taxes affectées .....                          | 33        |
| 4.2.      | Plusieurs principes devraient être respectés avant d'envisager la mobilisation de nouvelles ressources .....  | 34        |
| 4.3.      | Parmi les pistes envisagées, la mission recommande de privilégier à titre principal la réinstauration d'une contribution à la charge du justiciable .....   | 35        |
| 4.3.1.    | <i>La réintroduction d'une contribution modulée à la charge du justiciable constituerait une ressource budgétaire de l'ordre de 100 M€ et responsabiliserait le justiciable introduisant un recours .....</i> | <i>35</i> |



|                        |  |           |
|------------------------|--|-----------|
| 4.3.2.                 | <i>Une augmentation de la taxe sur les conventions d'assurance de protection juridique pourrait assurer un rendement de 62 M€ mais risquerait d'être répercutée sur le consommateur.....</i> | 37        |
| 4.3.3.                 | <i>Les autres hypothèses ne sont pas retenues par la mission.....</i>  | 37        |
| 4.4.                   | L'amélioration du recouvrement de l'aide juridictionnelle permettrait de générer une ressource d'au moins 7 M € sans qu'il soit nécessaire de modifier le circuit de recouvrement.....       | 38        |
| <b>CONCLUSION.....</b> |  | <b>41</b> |



## INTRODUCTION

La notion d'assistance judiciaire est apparue en France, dès 1851, avec la mise en place d'un système d'aide au bénéfice des « indigents » reposant exclusivement sur une idée de charité consentie et supportée par les auxiliaires de justice. Une première réforme intervenue en 1972<sup>3</sup>, et complétée en 1982<sup>4</sup>, a remplacé cette assistance par « l'aide judiciaire », dont pouvaient bénéficier les personnes dont les ressources étaient insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice. La loi du 10 juillet 1991<sup>5</sup> relative à l'aide juridique a, d'une part, substitué l'aide juridictionnelle à l'aide judiciaire et, d'autre part, instauré l'aide à l'accès au droit, comprenant l'aide à la consultation, ainsi que l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles.

L'aide juridictionnelle (AJ) est aujourd'hui définie par la loi comme l'une des trois composantes de l'aide juridique, avec l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles, et l'accès au droit<sup>6</sup>. L'AJ est strictement liée à la saisine d'une juridiction administrative ou judiciaire. Des dispositions spécifiques et un budget particulier sont consacrés par ailleurs aux aides à l'intervention de l'avocat, notamment dans des procédures non contentieuses (garde à vue par exemple), et à l'accès au droit.

L'AJ s'adresse aux personnes physiques, et dans certains cas, aux personnes morales à but non lucratif, dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice. Aucun contentieux n'est exclu du bénéfice de l'AJ: elle peut être attribuée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense et devant toute juridiction. Elle s'applique aux procédures, actes ou mesures d'exécution pour lesquels une admission a été prononcée.

Les admissions à l'AJ concernent un peu moins d'un million de personnes par an, avec une prévision de 983 000 admissions pour 2018, après un accroissement en 2015 (+0,6%) et surtout 2016 (+7,7%) lié au relèvement progressif du plafond d'éligibilité. Les demandes d'AJ concernent en grande majorité les contentieux civils (50,1 % des demandes en 2016) et les contentieux pénaux (41,2 %), tandis que les juridictions administratives représentent 5,9 % des demandes. Selon les ressources du justiciable, l'AJ peut être totale ou partielle<sup>7</sup>, mais les admissions à l'AJ totale représentent 92 % des admissions.

Le dispositif évolue en permanence avec, notamment, une tendance au renforcement de la présence des avocats dans les procédures sous la double pression des évolutions des droits définis au niveau européen et des initiatives nationales pour renforcer l'accès à la justice des plus démunis. Il en résulte aujourd'hui un ensemble de dispositions manquant de lisibilité et de cohérence.

---

<sup>3</sup> Loi n°72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire.

<sup>4</sup> Loi n°82-1173 du 31 décembre 1982 relative à l'aide judiciaire, à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile et à la postulation dans la région parisienne.

<sup>5</sup> Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

<sup>6</sup> Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1991 précitée, « l'aide juridique comprend l'aide juridictionnelle, l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles. ».

<sup>7</sup> Il existe deux seuils de prise en charge des frais, à hauteur de 25 % ou 55 %.

## Rapport

Le budget total de l'AJ s'élève à 479 M€. Il est financé à titre principal par le budget général de l'État (396 M€ en PLF 2018, soit 4,5 % des crédits budgétaires de la mission justice), complétés par 83 M€ de ressources extrabudgétaires affectées au conseil national des barreaux (CNB). Il est en forte augmentation depuis trois ans sous l'effet, notamment, de réformes menées en 2016 et 2017 (augmentation du plafond d'admission de l'AJ, revalorisation du barème d'indemnisation des avocats).

L'effort financier conséquent de l'État doit cependant être mesuré au regard de l'évolution de la population éligible et de la nécessité de garantir un égal accès de tous à la justice et à la qualité de la défense.

Ces constats partagés ont conduit à la production de nombreux rapports<sup>8</sup>, qu'ils émanent de parlementaires ou d'autorités mandatées par la puissance publique, et de travaux d'évaluation dans le cadre de la modernisation de l'action publique<sup>9</sup>. Ils ont également amené les représentants de la profession d'avocat à prendre position sur le sujet<sup>10</sup>. Enfin, un travail technique de remise à plat de l'ensemble du dispositif a fait l'objet, en 2015, d'une concertation étendue avec l'ensemble des acteurs concernés.

Tous concluent à la nécessité de réformer cette politique publique tant dans l'organisation de l'AJ que dans son financement, le dispositif de la loi de 1991 apparaissant comme devant être adapté à l'évolution de la justice et des droits de la défense.

La mission confiée à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de la justice (IGJ)<sup>11</sup>, par la garde des Sceaux, ministre de la justice et le ministre de l'action et des comptes publics, vise à expertiser des pistes d'amélioration du dispositif d'AJ, en s'appuyant sur ces travaux.

Le présent rapport aborde successivement les quatre pistes citées par la lettre de mission : les relations entre l'assurance de protection juridique et l'AJ, la simplification de la demande d'AJ et de son instruction<sup>12</sup> ainsi que les perspectives de dématérialisation totale de son traitement, les évolutions possibles du dispositif en termes d'organisation des barreaux et, enfin, la question de la diversification des sources de financement de l'AJ et de l'amélioration du recouvrement de ces dépenses.

---

<sup>8</sup> Bouchet en mai 2001, Detraigne en janvier 2007, Du Luart en octobre 2007, commission d'accès au droit en 2008, Darrois en mai 2009, Arnaud/Belaval en décembre 2009, Gosselin/Pau Langevin en avril 2011, conseil des professions du droit en 2013, IGJ en 2013, Le Bouillonnet en 2014, Joissains et Mezard en 2014, Bas en avril 2016.

<sup>9</sup> Modernisation de l'action publique (MAP) : Evaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle novembre 2013.

<sup>10</sup> Conseil national des barreaux, mars 2013 « rapport sur la réforme de l'accès au droit ; Conférence des bâtonniers, 2016 « Des avocats engagés pour un État de droit »; Barreau de Paris, avril 2017 « Aide juridictionnelle, un système non viable sans changement de politique publique ».

<sup>11</sup> Par lettre de mission en date du 11 décembre 2017.

<sup>12</sup> Y compris l'examen des pistes d'amélioration proposées par la mission permanente d'inspection des juridictions administratives.

## Rapport

Ce rapport est accompagné de sept annexes :

- ◆ l'annexe I est relative à la prise en charge des frais du justiciable par l'assurance de protection juridique ;
- ◆ l'annexe II-A est relative à la simplification de la demande et de l'instruction des dossiers d'AJ (hors dossiers de commission d'office), tandis que l'annexe II-B traite spécifiquement des dossiers de commission d'office ;
- ◆ l'annexe III est relative à l'accueil et l'information du justiciable demandeur de l'AJ ;
- ◆ l'annexe IV est relative à l'évolution de l'organisation des barreaux et la qualité de la défense des justiciables à l'AJ;
- ◆ l'annexe V est relative au financement de l'AJ;
- ◆ l'annexe VI est relative à l'amélioration des dispositifs de recouvrement de l'AJ.



## Rapport

### Avertissement

La mission a travaillé sans avoir eu connaissance des arbitrages rendus dans le cadre des chantiers de la justice<sup>13</sup>, alors que l'AJ est concernée tout aussi bien par la transformation numérique que par les réformes de procédure et, bien évidemment, par le chantier de l'adaptation du réseau des juridictions.

A cet égard, la question du périmètre de l'AJ, auquel il est fait référence dans la lettre de mission, en lien avec l'assurance de protection juridique, n'a pas été abordée. Ce sujet est très étroitement lié aux évolutions envisagées des procédures civiles et pénales<sup>14</sup> notamment, mais également à la nouvelle organisation juridictionnelle et d'administration de la justice qui vont nécessairement conduire à redéfinir les missions prises en compte par l'AJ.

La mission n'était pas mandatée pour travailler sur l'architecture de la gestion des crédits d'AJ. Cette question apparaît pourtant comme étant essentielle, ainsi que l'a relevé la Cour des comptes<sup>15</sup>, dans un contexte de débudgétisation des crédits de l'AJ, la gestion partagée actuelle résultant, elle aussi, d'une histoire et d'un ensemble disparate de dispositions.

Par ailleurs, les évolutions en cours sur le numérique doivent être prises en compte pour penser l'AJ de demain : certaines sociétés proposent en ligne aux consommateurs français<sup>16</sup> d'évaluer les « chances de succès » ou les gains potentiels d'une action en justice dans le cadre de la « justice prédictive ». Les sociétés d'assurance adoptent la même démarche. La question se pose de savoir si une telle évaluation doit être réalisée avant d'accorder l'AJ. Un travail prospectif devrait être mené dès maintenant sur cette problématique qui dépassait le champ de la mission.

Enfin, il est apparu à la mission qu'une réflexion devrait être menée au sein du ministère de la justice sur la coordination des actions menées en matière d'accès au droit, d'accès à la justice et d'accueil des usagers et des justiciables, ces politiques – et les moyens qui leurs sont consacrés – étant actuellement éclatés entre directions et services. Cette réflexion doit englober le développement des modes alternatifs de règlement des litiges en toute matière ainsi que les mesures incitatives qui pourraient être prises, en termes d'accompagnement des personnes impliquées dans ces litiges, dans l'objectif de contenir les saisines des juridictions et donc, les demandes d'AJ.

---

<sup>13</sup> Lancés par la ministre de la justice, garde des Sceaux, ces travaux ont pour objectifs de transformer en profondeur la Justice et de répondre efficacement aux attentes des justiciables. Les cinq rapports – rendus publics le 15 janvier 2018 – portaient sur la transformation numérique, l'amélioration et la simplification de la procédure pénale, l'amélioration et simplification de la procédure civile, l'adaptation du réseau des juridictions et le sens et efficacité des peines.

<sup>14</sup> La proposition d'amélioration de la place de la défense dans l'enquête initiale se traduira nécessairement par une extension des missions d'aide juridictionnelle.

<sup>15</sup> Référé du 23 décembre 2016, « La gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat ».

<sup>16</sup> Plusieurs sociétés de règlement en ligne des litiges proposent aux consommateurs une étude préalable de leur dossier qui débouche sur une offre (ou un refus) de portage du dossier en mode amiable et/ou contentieux, moyennant un prix qui peut être directement proportionné à l'enjeu du litige.





### 1. L'assurance de protection juridique peut se substituer plus fréquemment à l'aide juridictionnelle mais cette subsidiarité ne peut raisonnablement que rester minoritaire

#### 1.1. L'assurance de protection juridique est une branche en forte croissance et très rentable pour les assureurs

L'assurance de protection juridique (APJ) permet à un assuré, moyennant le paiement d'une prime, d'être représenté et défendu par son assurance dans une procédure de justice ou une procédure amiable qui l'oppose à un tiers<sup>17</sup>. L'assuré peut souscrire cette garantie dans un contrat spécifique de protection juridique (56 % des cas). Celle-ci peut également être intégrée dans un autre contrat (44 % des cas), par exemple dans une assurance multirisque habitation.

Il existe une grande diversité de contrats, dont le coût varie en fonction de l'étendue de la garantie. L'APJ prend trois formes principales : la **défense pénale et recours suite à accident** (DPRSA) qui n'intervient qu'en cas de survenance d'un sinistre couvert par le contrat (par exemple, un accident de la circulation pour un contrat d'assurance automobile, ou un dégât des eaux pour un contrat d'assurance habitation) ; la **protection juridique segmentée** : elle ne couvre que certains domaines juridiques déterminés dans un contrat ; la **protection juridique générale** : elle a vocation à couvrir le champ le plus large, dans la limite des risques juridiques « assurables » (cf. *infra*).

Le prix moyen d'une assurance de protection juridique générale s'élève à **85,05 €<sup>18</sup>**. **22 % des ménages sont couverts par un contrat d'APJ autonome**. Par ailleurs, 40 % des contrats multirisque habitation (MRH) et des contrats automobiles comportent une garantie protection juridique et la quasi-totalité de ces contrats comportent également une DPRSA.

Les primes versées pour la branche protection juridique s'élevaient en 2016 à 1,21 Md€, soit 1,1 % des primes versées pour l'assurance non-vie toutes catégories confondues. Le secteur est toutefois en forte croissance (+ 28 % depuis 2013).

**Relativement aux autres branches de l'assurance, les contrats d'assurance de protection juridique sont peu activés.** Les sinistres se sont élevés en 2016 à 0,55 Md€, soit 45 % des primes versées cette année-là. Le ratio sinistres/primes est inférieur de 34 points au ratio moyen des branches de l'assurance non-vie (79%). Les sinistres déclarés (450 000 en 2016) touchent principalement à la consommation (35 % des litiges), à l'habitation (27 %) ou au travail (12 %).

---

<sup>17</sup> Article L. 127-1 du code des assurances : « est une opération d'assurance de protection juridique 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 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. »

<sup>18</sup> D'après la fédération française de l'assurance, le prix moyen d'une assurance de protection juridique générale est de 75,00 € hors taxes, soit 85,05 € après application de la taxe sur les conventions d'assurances.

## 1.2. La subsidiarité entre l'assurance de protection juridique et l'aide juridictionnelle est très rarement mise en œuvre

La loi pose depuis 2007<sup>19</sup> un principe de subsidiarité de l'AJ par rapport à l'APJ. Aux termes de l'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique modifiée, « 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 ».

**Le respect de ce principe se vérifie exclusivement sur base déclarative.** Le justiciable doit préciser sur sa demande d'AJ s'il est couvert ou non par un contrat d'APJ. Dans l'affirmative, il ne pourra obtenir l'AJ que s'il fournit une attestation délivrée par son assureur certifiant que ce dernier ne prend pas en charge le litige ou le différend pour lequel l'AJ est demandée. Si le justiciable ne signale pas l'existence d'une assurance, aucune vérification n'est opérée ni aucune pièce justificative exigée.

**Cette subsidiarité n'est effectivement mise en œuvre que dans 0,4 % des demandes d'AJ.** Seuls 43 000 justiciables ont sollicité leur assureur dans le cadre d'une demande d'AJ. Parmi ces demandes, seules 5 % ont donné lieu à une prise en charge par l'assurance car un contrat d'APJ couvrait le litige, soit moins de 2 500 cas par an (0,4 % des demandes d'AJ en matière civile et administrative). **Ce chiffre ne suffit toutefois pas à appréhender entièrement la subsidiarité de l'AJ par rapport à l'APJ**, certaines personnes sollicitant directement leur assureur pouvant être par ailleurs éligibles à l'AJ sans avoir sollicité un BAJ. Ce phénomène ne peut toutefois être quantifié.

## 1.3. Une conjonction de facteurs explique la faible mise en œuvre de la subsidiarité

**Certains contentieux pour lesquels l'AJ est attribuée ne sont pas assurables par nature.** Le litige susceptible d'être couvert par une assurance de protection juridique doit en effet légalement revêtir plusieurs caractéristiques :

- ♦ **le litige doit opposer l'assuré à un tiers** : l'article L. 127-1 du code des assurances définit le risque assuré par un contrat d'assurance de protection juridique comme un « *différend ou un litige opposant l'assuré à un tiers* », ce qui semble exclure certains litiges familiaux (le contrat couvrant le foyer du souscripteur dans son ensemble), même si en pratique certains contrats couvrent quand même ces litiges (cf. *infra*) ;
- ♦ **il doit revêtir un caractère aléatoire**<sup>20</sup> : l'aléa fait défaut lorsque l'assuré a connaissance des éléments générateurs du litige avant la souscription ;
- ♦ **il ne doit pas provenir d'une faute intentionnelle ou dolosive de l'assuré**, ce qui exclut les infractions intentionnelles du champ de l'APJ<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique.

<sup>20</sup> Le contrat d'assurance est en effet un contrat aléatoire sur le fondement de l'article 1108 du code civil, qui qualifie d'aléatoire un contrat « *lorsque les parties acceptent de faire dépendre les effets du contrat, quant aux avantages et aux pertes qui en résulteront, d'un événement incertain* ».

<sup>21</sup> En application de l'article L. 113-1 du code des assurances, l'assureur ne peut répondre « *des pertes et dommages provenant d'une faute intentionnelle ou dolosive de l'assuré* ».

**Le public bénéficiaire de l'AJ ne se recoupe probablement pas avec celui bénéficiant d'une couverture par une APJ.** Le montant moyen d'un contrat d'assurance de protection juridique – 85 € par an, soit 7 € par mois – peut être hors de portée pour les ménages modestes bénéficiaires de l'AJ. Pour une personne seule dont les ressources se situent au plafond de l'AJ (1 017 € mensuels), le coût d'une assurance représenterait une nouvelle dépense contrainte de l'ordre de 0,7 % de ses revenus, alors même que la probabilité de saisir un jour la justice est faible et que d'autres dépenses assurantielles contraintes ou semi-contraintes grèvent déjà leur budget<sup>22</sup>. Il n'existe toutefois aucune statistique permettant de valider formellement cette hypothèse.

**Certains litiges pour lesquels l'AJ est demandée ne sont, de fait, pas couverts par l'offre commerciale des assureurs.** L'étendue des garanties étant fixée par chaque assureur, il n'existe pas de vision centralisée des litiges garantis. Sont généralement garantis les litiges relatifs au droit de la consommation, au droit du travail, au droit de l'habitation, au droit administratif ou au droit fiscal. A l'inverse, **ne sont généralement pas garantis les litiges relatifs aux infractions intentionnelles et au droit des personnes (divorce, successions)**. Cette dernière exclusion ne présente toutefois pas un caractère absolu, dès lors que certains contrats couvrent bien les divorces et séparations<sup>23</sup>.

**En raison du caractère uniquement déclaratif du système, une partie des dossiers où la subsidiarité pourrait être mise en œuvre ne sont pas transmis aux assureurs.** Le demandeur d'AJ peut – en toute bonne foi – ignorer qu'il dispose d'une telle assurance, notamment dans le cas où il s'agit d'une protection juridique annexée à un contrat d'assurance multirisque habitation ou automobile.

**Dans de nombreux cas, ni le justiciable ni son avocat n'ont intérêt à recourir à une APJ plutôt qu'à l'AJ.** Pour le justiciable, l'AJ une fois accordée conduit en effet à une prise en charge automatique des frais liés à l'instance en cours, sans tiers intervenant, franchise ou plafond. Le justiciable à l'AJ reste entièrement libre de sa stratégie juridique, alors que si son instance est prise en charge par son assureur celui-ci l'oriente, notamment en favorisant un règlement non-juridictionnel du litige. L'avocat peut également être réticent à passer par une APJ dès lors que les plafonds de rémunération des assureurs sont proches, voire inférieurs, à ceux du barème de l'AJ<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> D'après l'enquête Insee sur le budget des familles (2011), les ménages du premier décile dépensent déjà en moyenne 16,75 € par mois pour leur assurance logement, 26,50 € par mois pour leur assurance automobile et 40,40 € par mois pour leur complémentaire santé.

<sup>23</sup> La réticence de la profession à prendre en charge ce risque tient non pas à une opposition de principe mais à des raisons d'ordre économique (la forte probabilité de mettre en cause la garantie limitant la rentabilité du contrat pour les assureurs, sauf à proposer des primes très élevées que les assurés seraient réticents à payer).

<sup>24</sup> Une analyse conduite par la mission sur la base de barèmes d'APJ montre que la rétribution des avocats par les assureurs est en moyenne faiblement supérieure au barème de l'AJ (procédures devant un tribunal d'instance ou un tribunal de grande instance), voire inférieure (procédures devant un tribunal de commerce), sauf s'agissant des contentieux devant le tribunal administratif ou une cour d'appel.

#### **1.4. S'il existe des marges de progression claires pour rendre plus effective la subsidiarité, les solutions envisagées doivent être proportionnées aux économies qui en résulteraient pour le budget de l'AJ**

##### **1.4.1. La piste d'une assurance de protection juridique obligatoire doit être résolument écartée<sup>25</sup>**

L'instauration d'une obligation d'assurance de protection juridique apparaît disproportionnée au regard de l'objectif d'amélioration du dispositif d'AJ. La mission a évalué le recoupement entre les contentieux potentiellement pris en charge par une assurance de protection juridique et ceux pris en charge par l'AJ. Il ressort de cette analyse que seule une minorité de la rémunération des avocats au titre de l'AJ correspond à un champ qui pourrait théoriquement être couvert par une assurance de protection juridique (110 M€). Ce montant doit être mis au regard de la charge contrainte reportée sur l'ensemble des foyers, qui serait plus de 20 fois supérieure. Si tous les foyers souscrivaient à un contrat d'APJ la charge totale reportée sur les ménages s'élèverait à 2,14 Md€.

**L'instauration d'une obligation d'assurance ne garantirait en outre pas une couverture de l'ensemble des justiciables.** Compte tenu notamment de la sociologie des personnes éligibles à l'AJ, un phénomène de non-assurance pourrait se développer. L'assurance automobile offre à cet égard un parallèle intéressant<sup>26</sup>.

##### **1.4.2. À court et moyen terme, il est possible d'améliorer l'information des assurés, de fluidifier les échanges avec les assureurs et d'étendre la couverture de l'APJ à certains contentieux familiaux**

Les indicateurs relatifs à la mise en œuvre de la subsidiarité sont aujourd'hui très parcellaires, ce qui ne permet aucun suivi par le ministère de la justice. Aussi la mission recommande à titre liminaire d'instaurer un suivi statistique de la subsidiarité.

**Proposition n° 1 : Assurer un suivi statistique de la mise en œuvre de la subsidiarité se fondant d'une part sur le futur système d'information de l'AJ et d'autre part sur la transmission d'informations par les assureurs.**

**Une meilleure information à la fois des justiciables mais également des acteurs de l'accès au droit serait susceptible de renforcer la mise en œuvre effective du principe de subsidiarité.** Une campagne de sensibilisation avait été réalisée en 2011 conjointement par le ministère de la justice, la fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) et les assureurs mutualistes (GEMA). La profession serait disposée à lancer une nouvelle campagne de ce type. Cette campagne pourrait être doublée d'un volet numérique avec la création d'une rubrique dédiée à l'APJ sur le portail [www.justice.fr](http://www.justice.fr).

**Proposition n° 2 : Lancer une nouvelle campagne de sensibilisation des justiciables via les acteurs de l'accès au droit et renforcer l'information sur [www.justice.fr](http://www.justice.fr).**

---

<sup>25</sup> La mission rappelle qu'une telle piste concernerait nécessairement une population plus vaste que celle éligible à l'aide juridictionnelle. Il ne semble en effet pas légitime d'imposer une obligation de couverture aux seuls foyers modestes si elle ne s'imposait pas également au reste des foyers.

<sup>26</sup> Le rapport Werner sur la non-assurance automobile estimait en 2011 que le phénomène touchait entre 1 % et 2 % des conducteurs. Ce rapport constatait en outre que les publics modestes étaient moins souvent assurés, puisque « la prime d'assurance était souvent l'une des premières factures non payées, faute de voir clairement l'utilité de l'assurance ».

**Le renforcement de l'information des assurés sur les garanties souscrites est un préalable indispensable à une plus grande effectivité de la subsidiarité**, en raison du caractère déclaratif du système et de l'absence de vérification. Cette information existe au moment de la souscription du contrat, puisque la loi prévoit que l'assurance de protection juridique doit faire l'objet d'un contrat distinct de celui établi pour les autres branches, ou à tout le moins d'un chapitre distinct d'une police unique avec indication du contenu de l'assurance de protection juridique et de la prime correspondante<sup>27</sup>. Toutefois, cette distinction ne figure pas toujours dans les avis d'échéance. Cette information permettrait une meilleure information des consommateurs, et existe par exemple en matière d'assurance des risques de catastrophes naturelles<sup>28</sup>.

**Proposition n° 3 : Compléter l'article L. 127-2 du code des assurances pour préciser que la prime relative à l'APJ doit être individualisée dans l'avis d'échéance du contrat.**

Une extension limitée du champ d'application des contrats d'APJ est en outre envisageable dans le cadre d'une concertation avec la profession, dont il existe des précédents. Une recommandation sur la protection juridique avait notamment été adoptée en 2010 par la FFSA et le GEMA<sup>29</sup>, avec un engagement à proposer des garanties permettant de couvrir les particuliers pour certains domaines énumérés, notamment en matière de droit de la famille (successions, legs et donations, adoption et recherche de paternité, tutelle, curatelle). La profession (FFA) a indiqué à la mission ne pas être opposée à une nouvelle démarche.

**Proposition n° 4 : Engager une concertation avec la profession pour étendre le champ des litiges couverts par les APJ aux contentieux du droit de la famille, à l'exception du divorce.**

La modernisation du système d'information des bureaux d'aide juridictionnelle (cf. partie 2) est une opportunité pour simplifier et dématérialiser le circuit de transmission des attestations des assureurs, avec une mise en relation directe des bureaux d'aide juridictionnelle vers les assureurs dont le nom aurait été préalablement renseigné par l'assuré.

À terme, il serait possible de s'appuyer sur ce circuit simplifié et dématérialisé pour systématiser la demande d'une attestation de non prise en charge, qui serait désormais exigée pour toutes les demandes en matière civile et administrative, et non plus seulement dans les cas où l'assuré déclare avoir souscrit une APJ. La systématisation de la demande d'attestation de non prise en charge permettrait de renforcer significativement la mise en œuvre de la subsidiarité.

**Proposition n° 5 : Dans le cadre de la modernisation du système d'information de l'aide juridictionnelle, dématérialiser l'envoi des attestations de non-prise en charge par les assureurs. Un an après la mise en œuvre du SIAJ, systématiser la demande d'une attestation de non prise en charge de l'assureur pour toutes les demandes en matière civile et administrative.**

---

<sup>27</sup> Article L. 127-2 du code des assurances.

<sup>28</sup> L'article L 125-2 du code des assurances dispose que la prime ou cotisation additionnelle liée à l'assurance des risques de catastrophe naturelle est « *individualisée dans l'avis d'échéance du contrat* ».

<sup>29</sup> Recommandation sur la protection juridique adoptée le 21 décembre 2010.

### 1.4.3. À plus long terme, l'instauration d'un fichier national des assurés serait souhaitable mais aurait vocation à concerner plus largement l'ensemble des assurances de dommages

La mise en place d'un fichier recensant les assurés bénéficiant d'une protection juridique serait la seule manière de vérifier qu'aucun bénéficiaire de l'AJ n'est par ailleurs couvert par son assurance. Les progrès de la dématérialisation semblent rendre plus aisée la mise en place d'une telle base de donnée nationale, à l'image du fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA), créé dès 1971 et informatisé en 1982. Les assureurs disposent en outre nécessairement en interne d'un fichier de leurs clients, ce qui leur permet de répondre aux demandes des justiciables sollicitant une attestation de non prise en charge dans le cadre de leur demande d'AJ.

**La mission considère que la mise en place d'un fichier national recensant les souscripteurs d'APJ est souhaitable :** elle se justifie par la nécessité d'assurer une effectivité au principe législatif de subsidiarité de l'assurance par rapport à une prise en charge par la solidarité nationale. Il n'existe en outre pas de réel obstacle technique à constituer ce fichier, dès lors qu'il recenserait les seuls souscripteurs d'assurance<sup>30</sup> et que les assureurs disposent nécessairement chacun d'un tel fichier pour leurs besoins internes.

Un tel fichier concernerait toutefois nécessairement un cadre plus large que les seuls contrats d'APJ autonomes, puisque dans 44 % des cas l'APJ est adossée à un autre contrat d'assurance de dommages (assurance multirisque habitation ou automobile notamment). **L'étude de faisabilité s'agissant de la création d'un tel fichier dépasse donc le seul cadre de la mission qui porte à titre principal sur l'aide juridictionnelle.**

**Proposition n° 6 :** Sous réserve d'éventuels obstacles techniques que révélerait une étude d'impact plus globale portant sur les autres types d'assurance de dommages, créer un fichier national recensant les particuliers souscripteurs d'assurance de protection juridique.

---

<sup>30</sup> Les assureurs n'ont en effet pas connaissance de l'ensemble des assurés, dès lors que les contrats couvrent le foyer du souscripteur dans son ensemble, sans que l'assureur ne dispose du nom des personnes composant le foyer. L'impossibilité de recenser l'ensemble des assurés est la principale objection technique formulée par la FFA. Le nom du souscripteur du contrat d'assurance couvrant son foyer pourrait être renseigné par le demandeur d'AJ à l'occasion de sa demande.

## 2. Le circuit de traitement des dossiers d'aide juridictionnelle peut être simplifié et rendu plus efficace

### 2.1. Les demandes d'aide juridictionnelle constituent un flux de masse dont le traitement conditionne le bon fonctionnement de la juridiction

L'AJ est attribuée aux personnes « *dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice* »<sup>31</sup>. Sont prises en considération les salaires ou traitements, revenus professionnels (agricoles industriels commerciaux ou non commerciaux), allocations chômage, indemnités journalières (maladie, maternité, accident du travail), pensions de retraite, pensions alimentaires, revenus locatifs ou du capital. Certaines prestations sociales sont toutefois exclues de l'appréciation des ressources (prestations familiales, allocations logement et revenu de solidarité active). Les pensions alimentaires versées sont déduites des ressources du débiteur d'aliments.

**Le demandeur d'AJ doit justifier que ses ressources mensuelles sont inférieures à un plafond, fixé en 2018 à 1 017 € mensuels pour l'AJ totale.** Il existe également des seuils pour l'AJ partielle, fixés à 1 202 € pour la prise en charge à hauteur de 55 % et à 1 525 € pour une prise en charge à hauteur de 25 %. Les plafonds sont affectés de correctifs selon la composition du foyer. L'AJ est accordée « de droit » pour certains justiciables, notamment les victimes de crimes d'atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité des personnes. Certains bénéficiaires de minimas sociaux<sup>32</sup> ne sont pas tenus de justifier de leurs ressources.

**La demande d'AJ est déposée ou adressée par le demandeur ou son mandataire au bureau d'aide juridictionnelle (BAJ).** Les BAJ sont établis près chaque tribunal de grande instance. Le BAJ compétent dépend du lieu de domicile du justiciable ou de la juridiction saisie. L'aide peut être demandée avant ou pendant l'affaire concernée. Elle peut également être demandée pour faire exécuter une décision de justice.

**Les demandes d'AJ constituent un flux de masse.** Chaque année, les 165 BAJ traitent 1,12 millions de demandes d'AJ. Ce chiffre est en augmentation de 5,07 % depuis 2012. Parmi ces décisions, 81,1 % étaient des décisions d'admission à l'AJ totale, 7,4 % des décisions d'admission à l'AJ partielle et 7,5 % des décisions de rejet.

**Le traitement rapide de ces dossiers conditionne le bon fonctionnement de la juridiction** dans son ensemble, dans la mesure où l'absence de décision rendue en matière d'AJ peut conduire à des renvois d'audiences et donc à un allongement des procédures. En 2016, le délai moyen de traitement des demandes d'AJ s'élevait à 39 jours et 10,4 % des BAJ traitaient les dossiers dans un délai supérieur à 60 jours.

---

<sup>31</sup> Article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

<sup>32</sup> Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou revenu de solidarité active (RSA).



## 2.2. Le circuit actuel de traitement présente plusieurs limites

### 2.2.1. Aucun moyen de dépôt électronique de la demande ou des pièces n'est prévu

**Le dépôt des demandes et des pièces justificatives s'effectue exclusivement sous format papier.** Pour des raisons de sécurité informatique, les BAJ ne sont pas autorisés à recevoir des documents par voie électronique. Si certains disposent d'une adresse courriel fonctionnelle et acceptent ponctuellement de recevoir des pièces sous format électronique, dans l'intérêt de la célérité de l'instruction et donc *in fine* du justiciable, ces pratiques ne sont pas sécurisées. Des échanges dématérialisés permettraient pourtant d'accélérer les procédures et de générer des économies s'agissant de l'affranchissement.

**Proposition n° 7 : Avant même le déploiement du nouveau système d'information de l'AJ, permettre des échanges dématérialisés par l'utilisation des plates-formes « ATLAS » ou « PLEXE », au moins avec les avocats.**

### 2.2.2. Les pratiques des BAJ ne sont pas harmonisées, ce qui génère des inégalités de traitement et révélant un défaut de pilotage

**Les pratiques des BAJ ne sont pas harmonisées, y compris s'agissant des critères d'attribution de l'AJ.** Par exemple, si les BAJ doivent en principe tenir compte du patrimoine du demandeur, les pratiques en la matière varient : il n'existe pas non plus de doctrine unifiée ni de méthodologie pour estimer la valeur des biens immobiliers, et aucun seuil n'est défini s'agissant de la prise en compte de l'épargne. Les pratiques des BAJ varient également s'agissant des pièces justificatives exigées, des modes de contacts avec les justiciables et des vérifications réalisées (il n'existe pas de doctrine harmonisée s'agissant du type de dossier à contrôler ou de la proportionnalité des contrôles).

S'il est nécessaire de conserver une marge d'appréciation locale s'agissant par exemple de l'accueil des usagers ou de certains dossiers nécessitant un contrôle plus approfondi, **l'absence d'harmonisation est problématique : elle génère des ruptures d'égalité entre les justiciables selon le BAJ traitant leur demande ; elle limite la diffusion des bonnes pratiques**, qui pourraient être définies au niveau national et déclinées dans tous les BAJ.

**Cette situation révèle un défaut de pilotage.** Les personnels des BAJ relèvent de la direction des services judiciaires, tandis que la réglementation relative à l'aide juridictionnelle relève du service de l'accès au droit et de l'aide aux victimes (SADJAV), rattaché au secrétariat général du ministère de la justice. Cette double autorité complique le pilotage de la politique de l'aide juridictionnelle et génère parfois des **conflits négatifs de compétence** – les administrations centrales considérant certaines questions d'organisation des BAJ comme n'étant pas de leur ressort.

Plusieurs chefs de cour ont engagé des démarches d'harmonisation interne à leur ressort notamment sur les questions d'évaluation du patrimoine des demandeurs d'aide juridictionnelle et sur la liste des pièces demandées. Ces réunions, qui apparaissent essentielles pour harmoniser les pratiques et éviter de trop grandes inégalités de traitement, devraient être généralisées et faire l'objet de comptes rendus diffusés largement à tous les personnels concernés.

**Proposition n° 8 : Mettre en place un pilotage des BAJ au plan national et harmoniser les pratiques des BAJ au sein de chaque ressort de cour d'appel, sous l'égide des chefs de cour.**



**Proposition n° 9 : Fixer en particulier des critères objectifs s'agissant de la prise en compte du patrimoine du demandeur d'AJ, en s'alignant sur les critères utilisés en matière de prestations sociales.**

Tous les BAJ ne disposent pas, en outre, d'une taille critique. Les trois quart des BAJ comptent moins de trois ETP, et 60 % comptent moins de 2 ETP. La dématérialisation à venir du circuit de demande et d'instruction des demandes d'AJ, que permettra une demande d'AJ en ligne (projet SIAJ) et un lien entre le logiciel des BAJ et les chaînes civiles et pénales, permettra à terme un regroupement de BAJ pour atteindre une taille critique.

**Proposition n° 10 : Dès lors que la dématérialisation du circuit de demande et d'instruction des demandes d'AJ le permettra, regrouper les BAJ pour atteindre *a minima* un BAJ par département et à terme un BAJ par cour d'appel.**

### **2.2.3. Les BAJ ne sont pas en mesure de vérifier certains éléments qui conditionnent pourtant l'octroi de l'AJ**

En vertu de l'article 7 de la loi n° 91 647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, « *L'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement.* ». En pratique, toutefois, le BAJ n'est pas en mesure d'effectuer ce contrôle, puisqu'il ne dispose que d'informations très sommaires sur l'affaire (seules deux lignes sont prévues sur le formulaire). Les BAJ sont réticents à rejeter des requêtes sur ce fondement, car les fondements juridiques pour rejeter une demande d'AJ sur son irrecevabilité ou son caractère infondé manifeste sont fragiles. De plus, les décisions des BAJ sont susceptibles de recours devant la cour d'appel. Parallèlement, l'article 50 de la loi de 1991 qui permet aux juridictions du fond de prononcer le retrait de l'AJ dès lors que la procédure engagée est jugée dilatoire ou dénuée de fondement est très peu utilisé<sup>33</sup>.

**En l'état, compte tenu de la situation des BAJ et des difficultés rencontrées pour traiter les demandes dans des délais contenus, il n'apparaît pas possible de mettre en place un contrôle plus approfondi de cette question.** Néanmoins, au minimum, lorsque la juridiction est déjà saisie, il conviendrait de prévoir que l'assignation ou la requête soient produites à l'appui de la demande pour permettre un examen sur le fond. De plus, un espace de partage des décisions les plus emblématiques relatives aux rejets sur ces motifs devrait être mis en place par le SADJAV afin d'éclairer les présidents de BAJ et d'harmoniser les pratiques.

À terme, un recentrage du travail du BAJ, qui impliquera un renforcement des magistrats et des greffiers au sein des effectifs des BAJ<sup>34</sup>, devra être réalisé afin qu'un contrôle plus systématique du caractère irrecevable ou manifestement infondé de la demande soit possible. Cependant de telles dispositions devront être compatibles avec la mise en place de la dématérialisation de la demande et de son traitement automatisé.

**Proposition n° 11 : Modifier l'article 34 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 et imposer la production de l'assignation ou de la requête lorsque la juridiction est déjà saisie.**

**Proposition n° 12 : Rappeler aux juridictions l'intérêt des dispositions de l'article 50 de la loi de 1991 et mettre à leur disposition un recueil de jurisprudence en la matière.**

---

<sup>33</sup> Les retraits d'AJ, tous motifs confondus, représentaient en 2016 à 0,09% des décisions des BAJ.

<sup>34</sup> Aujourd'hui, les adjoints administratifs représentent 69% des effectifs des BAJ, contre 17% pour les greffiers et 4% pour les directeurs des services de greffe judiciaire.

**Proposition n° 13 : À moyen terme, recentrer les BAJ sur le contrôle du caractère manifestement irrecevable ou dénué de fondement de l'action en justice en renforçant les magistrats et les greffiers au sein de leurs effectifs.**

Si le BAJ dispose en théorie de larges pouvoirs d'investigation, et peut enjoindre au requérant de lui fournir tout renseignement, **il ne dispose en pratique pas des outils lui permettant de vérifier certains éléments qui restent déclaratifs et qui conditionnent pourtant l'octroi de l'AJ :**

- ◆ sauf dans le cas où ces informations figurent sur l'avis d'imposition du demandeur (déclaration fiscale conjointe des conjoints ou partenaires de PACS), rien ne permet au BAJ de vérifier que le demandeur a bien déclaré les revenus des personnes vivant habituellement avec lui ;
- ◆ il en va de même de la déclaration du patrimoine immobilier ou de l'épargne, qu'aucune pièce justificative obligatoire ne vient attester.

En outre, aucun contrôle *a posteriori* n'est réalisé sur la qualité de l'instruction des dossiers.

L'outil « Cafpro », qui permettrait pourtant aisément aux BAJ de réaliser les vérifications pour certains justiciables, n'est pas généralisé (cf. encadré 1).

**Encadré 1 : L'accès aux bases de données des caisses d'allocations familiales**

Le service « Cafpro » permet aux partenaires institutionnels des caisses d'allocations familiales (Caf) de consulter certaines informations issues des dossiers des allocataires. Ce service permet notamment d'accéder aux ressources de l'allocataire et de son conjoint ou concubin, pour les trois dernières années, c'est-à-dire des informations utiles pour octroyer l'AJ.

Pour autant, l'accès à Cafpro n'est pas généralisé. Au moins 25 départements ne comptent aucun utilisateur du service Cafpro, parmi lesquels certains représentent des volumes d'admission à l'AJ très conséquents (Paris, Val-d'Oise, Seine-Saint-Denis et Var notamment).

Plusieurs obstacles freinent l'accès au service Cafpro. La nécessité d'une convention signée localement entre le président du tribunal de grande instance et le directeur de la Caf locale a limité le déploiement de l'outil. En outre, son déploiement n'est ni suivi ni piloté par l'administration centrale du ministère de la justice (aucun suivi du nombre de conventions signées ni du nombre d'utilisateurs). Alors même que le service a été ouvert aux BAJ en 2005, certains n'en ont pas même connaissance.

Le service de consultation des données des allocataires par les partenaires (CDAP), qui reprend *in extenso* les fonctionnalités de Cafpro, a vocation à remplacer ce dernier fin 2018. L'accès au service Cafpro sera fermé au 31 décembre 2018, ce qui privera les BAJ de l'accès aux données. A la date de la mission, aucun contact n'avait été pris par le ministère de la justice pour lancer le processus de transfert des habilitations des BAJ vers le nouveau service CDAP.

*Source : Mission.*

**Proposition n° 14 : Engager avant la fin du premier semestre 2018 une démarche auprès de la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) pour permettre aux BAJ d'accéder au service de consultation des données des allocataires par les partenaires.**

La mission recommande d'engager une contractualisation au niveau national entre le ministère de la justice et la Cnaf, sans recourir à des conventions signées localement.

Le SADJAV serait chargé de piloter les habilitations des agents des BAJ ; il pourra s'appuyer sur des gestionnaires délégués au sein des services administratifs interrégionaux.

### **2.2.4. Les dossiers de commission d'office, qui dépassent très largement le cadre de l'urgence pénale, sont traités selon un circuit spécifique aboutissant majoritairement à une admission automatique à l'AJ**

#### **2.2.4.1. Les commissions d'office représentent 38,8 % des admissions à l'AJ**

La commission d'office est un mode de désignation et non un mode de rétribution. Elle permet – lors de procédures pénales d'urgence notamment – de désigner d'office un avocat pour défendre le justiciable qui n'a pas fait le choix d'un défenseur. En 2016, sur 971 181 admissions à l'AJ, 376 349 ont relevé de la commission d'office, soit 38,8% des admissions (+ 5,6 points entre 2012 et 2016). Au fil des années, la commission d'office s'est développée en matière pénale, avec l'utilisation des procédures de défèrement suivies ou non d'un jugement immédiat. Elle est aujourd'hui utilisée dans 94% des décisions d'AJ en matière pénale (376 349 sur 400 346 admissions). De plus, les cas dans lesquels la présence d'un avocat est devenue obligatoire lors des actes de procédures se sont multipliés<sup>35</sup>.

Plusieurs autres facteurs renforcent cette tendance lourde :

- ◆ le manque de diligence et/ou d'information des justiciables qui, bien que convoqués plus de deux mois avant l'audience, se présentent le jour même et demandent la désignation d'un avocat ;
- ◆ la recherche d'une fluidification du fonctionnement des juridictions et d'une réduction des renvois dans un contexte d'augmentation des saisines, notamment au pénal, et de recherche des moyens de réduire les délais de jugement.

Par ailleurs, le développement de contentieux touchant des populations particulièrement vulnérables ou démunies a nécessité la mise en place de réponses adaptées en termes de défense, dans des matières touchant à la liberté individuelle.

La mission a pu constater, lors de ses rencontres avec des juridictions, que le contentieux civil du juge des libertés et de la détention (JLD) concernant les étrangers et les hospitalisations sous contrainte, est traité très largement dans le cadre de la commission d'office. Les justiciables qui en relèvent sont en effet présentés au juge soit parce qu'ils sont en centre de rétention soit parce qu'ils sont hospitalisés et, dans les deux cas, les délais de traitement par le JLD sont contraints et ces populations en grande difficulté.

Il en est de même pour l'assistance des mineurs, que ce soit au pénal ou en assistance éducative, en lien avec la constitution d'équipes d'avocats dédiés dans de nombreux barreaux.

**En réalité, au-delà des contentieux évoqués ci-dessus, le recours à la commission d'office dépasse aujourd'hui très largement l'urgence pénale proprement dite et les procédures qui mettent en jeu la liberté individuelle.**

---

<sup>35</sup> Exemples : article 495-8 et suivants du code de procédure pénale : procédure de comparution immédiate sur reconnaissance préalable de culpabilité ; mineurs poursuivis art 4-1 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 ; article 145 du code de procédure pénale: comparution devant le juge des libertés et de la détention.

### 2.2.4.2. La commission d'office se traduit majoritairement par une admission automatique à l'aide juridictionnelle

Aux termes des dispositions actuellement en vigueur, l'AJ ne peut donc être accordée qu'après un examen des ressources du demandeur, que la demande soit présentée avant l'audience, ou après, dans le cadre d'un dossier déposé par l'avocat, et que l'avocat soit choisi ou désigné par le bâtonnier ou même par le président d'audience.

Plusieurs circulaires du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)<sup>36</sup> précisent que la commission d'office n'a pas pour conséquence l'attribution de l'AJ et que, lorsque le justiciable a bénéficié de l'assistance d'un avocat commis d'office, dans le cadre d'une procédure d'urgence, le BAJ doit effectuer un contrôle des ressources *a posteriori*.

La plupart des barreaux rencontrés par la mission se sont d'ailleurs déclarés en accord avec cette analyse, en précisant qu'ils tentent d'expliquer aux justiciables qui demandent la désignation d'un avocat, que cette désignation n'implique pas l'octroi automatique de l'AJ.

En pratique, toutefois, les dossiers de demande d'AJ pour des avocats désignés d'office sont déposés après l'audience ou l'audition, par les avocats eux-mêmes, et ne contiennent pratiquement aucun élément sur les ressources du demandeur, son patrimoine et les membres de son foyer. En effet, dans la plupart des cas, l'avocat de permanence n'a qu'un contact ponctuel avec son client et les éléments de personnalité du dossier ne sont pas exploités dans ce cadre, au regard des délais impartis.

**Bien que répondant aux mêmes critères théoriques de recevabilité, les dossiers d'AJ de commission d'office sont, en réalité, traités différemment et ne font pratiquement jamais l'objet d'un contrôle des BAJ, même *a posteriori*, notamment quant aux ressources du justiciable ainsi assisté<sup>37</sup>.** Dès lors, le recours à la commission d'office entraîne *de facto* la prise en charge de la défense au titre de l'AJ, le BAJ se contentant d'enregistrer la demande et d'attribuer l'AJ, après l'intervention de l'avocat.

L'importance de ce constat doit être rapportée au profil socio-économique des justiciables qui sollicitent un avocat commis d'office et qui relèvent, selon les interlocuteurs de la mission, pour une très large partie d'entre eux, de l'AJ. Néanmoins, cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle est inégale selon les juridictions et qu'une tendance à la hausse des commissions d'office peut être constatée.

### 2.2.4.3. La mission recommande la mise en place d'une procédure particulière pour les avocats commis d'office dans certaines matières

Plusieurs grands principes doivent être respectés conjointement :

- ◆ assurer aux justiciables de bénéficier, y compris dans l'urgence, d'une défense de qualité quand les libertés fondamentales sont en jeu ;
- ◆ garantir le bon fonctionnement de la justice et assurer d'une égalité de traitement des justiciables sur l'ensemble du territoire ;
- ◆ assurer aux avocats une rétribution de leur travail, notamment dans les procédures d'urgence.

---

<sup>36</sup> Notamment la note du 7 juillet 2016 relative aux ressources du demandeur à l'aide juridictionnelle.

<sup>37</sup> Bien que l'article 64-1-1 de la loi de 1991 prévoit expressément la possibilité que « La personne qui a bénéficié de l'intervention d'un avocat commis d'office dans les conditions prévues à l'article 63-3-1 du code de procédure pénale et qui n'est pas éligible à l'aide juridictionnelle est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'État. »

Le principe de réalité commande de tirer les leçons du fonctionnement actuel de la grande majorité des BAJ et, parmi eux, des plus importants. Aussi, un contrôle préalable des ressources des justiciables dans le cadre de procédures d'urgence n'apparaît pas réaliste.

**La mission recommande plutôt d'encadrer plus strictement le recours à la commission d'office.** L'avocat commis d'office pourrait être rétribué dans le cadre d'une AJ d'urgence dont les dossiers seraient traités selon un circuit spécifique, n'impliquant pas la vérification *a priori* des ressources. Les commissions d'office seraient limitées à des contentieux déterminés et clairement identifiés tels que les procédures pénales d'urgence *stricto sensu* (comparutions immédiates, défèrements), les hospitalisations sous contraintes, le contentieux des étrangers et les mineurs au pénal.

**Proposition n° 15 : Définir, dans les textes régissant l'AJ, un périmètre limité de la commission d'office ouvrant droit à l'AJ sans examen préalable de la situation du justiciable.**

**Proposition n° 16 : Mettre en place dans tous les BAJ un circuit simplifié d'enregistrement et d'attribution automatique de l'AJ pour les dossiers de commission d'office entrant dans le périmètre déterminé ci-dessus de l'urgence.**

Ces dossiers n'échapperaient pas pour autant à un **contrôle *a posteriori* des ressources** :

- ◆ le justiciable serait tenu d'indiquer ses ressources, le cas échéant sur une base déclarative, comme cela existe dans certains barreaux<sup>38</sup> ; si ses ressources dépassent le seuil de l'AJ, une facture correspondant à la rémunération de l'avocat lui serait transmise ;
- ◆ les ressources déclarées par les justiciables pourraient faire l'objet de contrôles *a posteriori* sur échantillon, réalisés par un service spécialisé, au niveau régional (SAR). La mise en place de ce contrôle *a posteriori* nécessite toutefois d'être proportionné à l'enjeu budgétaire, c'est-à-dire à la part des justiciables bénéficiant d'un avocat commis d'office dont les ressources sont supérieures au seuil de l'AJ.

**Proposition n° 17 : Modifier les textes pour prévoir que la présentation des dossiers d'AJ par l'avocat commis d'office comporte tout élément utile sur les revenus du justiciable.**

**Proposition n° 18 : Mettre en place dans chaque BAJ un dispositif de contrôle des déclarations de revenus dans les dossiers de commission d'office et un système régional de facturation et de recouvrement auprès bénéficiaire de l'AJ.**

**Proposition n° 19 : Instaurer un contrôle *a posteriori* des ressources par sondage réalisé par un service spécialisé régional.**

---

<sup>38</sup> Un certain nombre de juridictions ont mis en place des *process*, en lien avec les barreaux, pour que les dossiers déposés par les avocats contiennent au moins une déclaration de la personne défendue sur le montant de ses revenus.

## **2.3. Si le nouveau système d'information de l'AJ permettrait de simplifier et d'améliorer le traitement des demandes d'AJ, les conditions de sa réussite ne sont aujourd'hui pas réunies**

### **2.3.1. Le traitement des dossiers d'aide juridictionnelle repose sur un logiciel métier obsolète**

**La gestion des dossiers du BAJ s'effectue avec le logiciel AJWIN.** L'application, déployée au sein des BAJ en 1998, permet l'enregistrement des différents éléments de la demande d'aide juridictionnelle, le traitement de celle-ci et l'édition des décisions. Le logiciel fonctionne sur des serveurs locaux. Chaque BAJ a donc accès uniquement à ses propres données. Il n'est ainsi pas possible de vérifier si un justiciable a déjà déposé une demande au sein d'un autre BAJ.

**Le principal défaut de ce système d'information est son « isolement » d'autres applicatifs métiers, en particulier les logiciels utilisés par les greffes des juridictions.** Dès que le BAJ a rendu sa décision, une copie de la décision est remise au greffe de la juridiction saisie. Le greffier doit alors re-saisir les données figurant sur la décision rendue par le bureau d'aide juridictionnelle (aucun interfaçage n'est prévu avec Cassiopée en matière pénale ou WinCi en matière civile).

Compte tenu de l'obsolescence technique du logiciel, il n'est pas envisagé d'investir pour améliorer les fonctionnalités de ce logiciel.

### **2.3.2. La mise en place d'un nouveau système d'information pour traiter les dossiers d'aide juridictionnelle permettrait de simplifier et de sécuriser les échanges avec les justiciables, d'améliorer le fonctionnement des BAJ et de rendre plus effectif le contrôle qualitatif des dossiers**

Les objectifs premiers assignés au projet sont :

- ◆ **Simplifier les démarches des justiciables :** le projet doit permettre d'effectuer une demande d'aide juridictionnelle en ligne et de joindre des documents à sa demande et prévoir des possibilités de dialogue entre le demandeur et le service instructeur pour des dossiers complexes. Mais il doit également, permettre à des avocats d'effectuer cette demande et d'être informés de l'avancée du dossier.
- ◆ **Automatiser l'instruction des dossiers :** il s'agit de mettre fin à l'« isolement numérique » de la justice : le SIAJ doit être interconnecté avec les outils des autres services de l'État (Cafpro, administration fiscale).
- ◆ **Généraliser les communications électroniques :** avec les justiciables et les professionnels du droit.
- ◆ **Interconnecter avec les chaînes civile, pénale et administrative et avec les services de gestion ainsi qu'avec les avocats** afin d'unifier la chaîne de traitement et d'éviter les double saisies.
- ◆ **Créer un outil statistique intégré** permettant de disposer, en temps réel, de données fiables sur cette politique qui concerne plus d'un million de personnes et plus de 400 M€ de crédits.
- ◆ **Permettre aux services gestionnaires de disposer d'un outil de gestion** à tous les niveaux afin de renforcer le pilotage de l'aide juridictionnelle et d'automatiser le circuit de la dépense (attestations de fin de mission, ordonnancement de la dépense, transmission au payeur).



Le SIAJ devra en outre être parfaitement interfacé avec Portalis, projet visant à dématérialiser la gestion des dossiers contentieux, la saisine des juridictions, le suivi des procédures et l'échange de documents ou d'informations avec les justiciables et entre professionnels.

Cette dématérialisation complète du traitement des demandes permettra de recentrer le BAJ sur le contrôle de l'action qui ne doit pas apparaître manifestement irrecevable ou infondée.

### 2.3.3. Les conditions de réussite du projet ne sont aujourd'hui pas réunies

**L'aboutissement du projet SIAJ à horizon rapide a été annoncé, créant des attentes fortes** de la part des usagers, des auxiliaires de justice mais également des magistrats et personnels de greffe. Il a été annoncé qu'au 31 décembre 2019, la demande d'AJ « sera numérisée de bout en bout, de la demande initiale à l'instruction et l'attribution, pour les justiciables comme pour les auxiliaires de justice »<sup>39</sup>

**Pour autant, le projet SIAJ n'était pas en état d'être lancé à la date de la mission**<sup>40</sup>. La mission n'a pu que constater le contraste entre le niveau des ambitions affichées et le niveau d'impréparation réelle constaté. Le plan de transformation numérique de la justice ne cite le projet que dans des termes vagues et annonce une finalisation potentiellement en 2020. Compte tenu des attentes fortes générées par les annonces, **il est nécessaire de disposer d'une vision réaliste de ce qui peut effectivement être réalisé d'ici 2019.**

**Il est nécessaire de clarifier le pilotage du projet SIAJ et d'assurer une coordination inter-directionnelle.** Le projet n'ayant pas encore réellement débuté, il n'existe à ce jour aucune équipe projet. Il a été indiqué à la mission que le service responsable de la maîtrise d'ouvrage devrait être le SADJAV, qui porte à titre principal la législation sur l'AJ. Toutefois, la coordination inter-directionnelle est un facteur clé de succès, dans la mesure où les personnels des BAJ relèvent de l'autorité de la direction des services judiciaires alors que l'élaboration des politiques menées relève du SADJAV et où il est nécessaire de prévoir un interfaçage fluide entre le SIAJ et les chaînes civiles et pénales.

Au regard des contraintes du projet et de son importance pour le fonctionnement quotidien des juridictions, la mise en place d'une équipe dite intégrée, avec co-localisation des ressources de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre paraît indispensable.

**Proposition n° 20 : Mettre en place une équipe projet réunissant la direction des services judiciaires, le SADJAV et le service des systèmes d'information et de communication.**

**Le succès du projet SIAJ dépendra de la capacité à associer l'ensemble des parties prenantes, internes comme externes.** A la date de la mission, aucun contact n'avait été pris avec les parties prenantes extérieures au ministère de la justice, dont l'association conditionne pourtant le succès du projet. Si les bases ressources de la Cnaf et de l'administration fiscale ont bien été identifiées, aucun contact n'avait été pris. De même, l'Union nationale des CARPA n'a pas été associée alors même qu'elle doit réaliser des arbitrages sur son propre système d'information qui devra à l'avenir être interconnecté avec le SIAJ. Dans la mesure où les auxiliaires de justice sont rémunérés *via* le système d'information des CARPA, il est indispensable de les associer étroitement au projet. Enfin, il est nécessaire d'associer des usagers et des personnels de BAJ à toutes les étapes du projet (définition des besoins, test des fonctionnalités).

---

<sup>39</sup> Dossier de presse du 1<sup>er</sup> comité interministériel de la transformation publique (CITP), publié le 1<sup>er</sup> février 2018.

<sup>40</sup> La lettre de mission indique pourtant que « le ministère [de la justice] a lancé le projet SIAJ ».

**Proposition n° 21** : Établir une relation suivie, dès les premières étapes du projet, avec les parties prenantes externes au ministère de la justice (en priorité l'UNCA et le service Cap Numérique de la DGFIP) pour s'assurer que le SIAJ soit compatible avec les autres systèmes d'information, avec lesquels il a vocation à s'interfacer.

**Proposition n° 22** : Mettre en place une communauté des utilisateurs du SIAJ composée notamment de personnels des BAJ, et la consulter à toutes les étapes du projet (expression des besoins, test des fonctionnalités).

Il est également nécessaire de reprendre l'expression de besoin pour tenir compte des arbitrages sur les critères d'attribution de l'AJ. Une contrainte calendaire forte combinée à une expression de besoin instable est un facteur de risque sur le déroulé du projet. Parmi les pistes d'évolution de l'AJ étudiées par la mission, certaines ont des conséquences majeures sur les fonctionnalités de l'outil et nécessitent des évolutions de nature législative. Il est nécessaire de réaliser ces arbitrages avant le lancement du projet SIAJ – sans quoi il sera nécessaire de revoir ses fonctionnalités au cours du développement du projet

**Proposition n° 23** : Consolider les spécifications fonctionnelles du projet SIAJ, en réaliser au préalable les arbitrages sur les éventuelles modifications des critères d'attribution de l'AJ.

## 2.4. Le SIAJ permettra d'automatiser la vérification des ressources du justiciable grâce à une interface avec l'administration fiscale

### 2.4.1. Aucun obstacle technique ne s'opposerait à l'utilisation de bases ressources de la direction générale des finances publiques (DGFIP) dans le cadre du SIAJ

L'API<sup>41</sup> « impôt particulier », développée dans le cadre du programme « Dites-le-nous une fois » permet de fournir les données fiscales de l'utilisateur en temps réel à travers une connexion individuelle. Au lieu de transmettre son avis d'imposition, l'utilisateur se connecte, sur le site du partenaire, avec son identifiant fiscal de son compte [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr) (identifiant connecté au dispositif d'authentification FranceConnect<sup>42</sup>). Après avoir recueilli le consentement de l'utilisateur, le partenaire de l'administration récupère par flux informatique les données fiscales de l'utilisateur.

Cette API permettrait aux BAJ de disposer des ressources du justiciable et de sa situation de famille (nombre de part du foyer fiscal, nombre de personnes à charge), et donc d'automatiser une partie des contrôles réalisés par les BAJ. Une connexion à l'API constituerait ainsi un gain de temps à la fois pour les agents des BAJ, qui seraient libérés de ces tâches automatisables et sans véritable valeur ajoutée, et pour les usagers, qui ne seraient plus tenus de fournir d'avis d'imposition ni de déclarer les personnes à charge.

L'accès à cette API nécessiterait son interfaçage informatique avec le SIAJ, la signature d'une convention entre la DGFIP et le ministère de la justice ainsi qu'une déclaration auprès de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL). Une nouvelle base juridique ne serait pas nécessaire dans la mesure où l'article 21 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et l'article L. 146-A du livre des procédures fiscales prévoient déjà une dérogation au secret fiscal au profit des BAJ dans le cadre de la vérification de la situation financière du demandeur d'AJ.

---

<sup>41</sup> Interface de programmation applicative (*application program interface*).

<sup>42</sup> Ce projet, piloté par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DINSIC), permet à un usager de s'authentifier sur un des 200 sites partenaires de la sphère publique en utilisant les identifiants d'un des fournisseurs d'identité partenaire ([www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr), [www.ameli.fr](http://www.ameli.fr), [laposte.net](http://laposte.net)).



La base ressources donne accès à deux agrégats fiscaux, le revenu fiscal de référence et le revenu brut global. Ces agrégats sont proches des revenus pris en compte pour attribuer l'AJ, puisqu'ils ne tiennent pas compte des prestations sociales et familiales, exonérées de l'impôt sur les revenus. Le RFR serait l'agrégat le plus proche des ressources prises en compte pour attribuer l'AJ, puisque les pensions alimentaires versées sont déduites des ressources du contribuable.

### 2.4.2. Le recours aux bases ressources de l'administration fiscale impliquerait toutefois de modifier certains critères d'éligibilité à l'AJ

**Le foyer au sens de l'AJ diffère du foyer au sens de l'administration fiscale.** Le foyer fiscal se limite aux personnes inscrites sur une même déclaration de revenus. Or, si les personnes mariées et pacsées déclarent conjointement leurs ressources<sup>43</sup>, il n'en va pas de même des personnes vivant en union libre, qui doivent déclarer séparément leurs ressources à l'administration fiscale. Le foyer fiscal est donc plus restreint que les foyers au sens de l'AJ, qui correspond aux personnes « vivant habituellement avec le demandeur d'AJ », y compris le cas échéant leur concubin, ascendants ou descendants percevant des ressources.

**Une automatisation du traitement du dossier nécessiterait donc de modifier les critères d'éligibilité à l'AJ, pour préciser que le foyer pris en compte est le seul foyer fiscal.** Cette option n'est pas neutre puisqu'elle crée potentiellement une rupture d'égalité entre les couples mariés/pacsés et ceux vivant en union libre. Cette évolution doit toutefois être relativisée. Dans la mesure où, parmi les pièces justificatives exigées, ne figure aujourd'hui que l'avis d'imposition du demandeur, il est possible que les ressources du concubin, et *a fortiori* celles d'ascendants ou descendants vivant sous le même toit mais ne figurant pas sur l'avis d'imposition, ne soient aujourd'hui pas toujours déclarés aux BAJ.

**En outre, le recours au RFR conduirait dans certains cas à prendre en compte des données plus anciennes que celles qui sont en principe prises en compte pour l'AJ** (celles la dernière année civile). Les données fournies seraient en effet celles correspondant au dernier avis d'imposition du contribuable, généralement rendu disponible au cours du mois d'août de l'année N, pour les revenus de l'année N - 1. Ainsi, sur les 8 premiers mois de l'année N, seules les ressources de l'année N - 2 sont disponibles. Là encore, l'évolution ne serait pas majeure par rapport à la situation actuelle puisqu'il est demandé aux BAJ de vérifier les ressources du demandeur à partir de l'avis d'imposition joint à la demande d'AJ. En tout état de cause, il conviendrait de conserver la possibilité de pouvoir fournir des justificatifs plus récents, en cas de variation importante de revenus, comme c'est le cas actuellement.

**Proposition n° 24 : Afin de permettre l'automatisation du contrôle des ressources des justiciables dans le cadre de la dématérialisation de la demande d'AJ :**

- ♦ **modifier les critères d'éligibilité à l'AJ pour ne tenir compte que d'un seuil d'éligibilité dépendant du RFR du foyer fiscal et du nombre de part ;**
- ♦ **préciser que les ressources prises en compte sont celles figurant sur le dernier avis d'imposition disponible. En cas d'évolutions des ressources dans des cas limités (perte d'emploi, séparation, maladie), des justificatifs plus récents pourraient être présentés.**

---

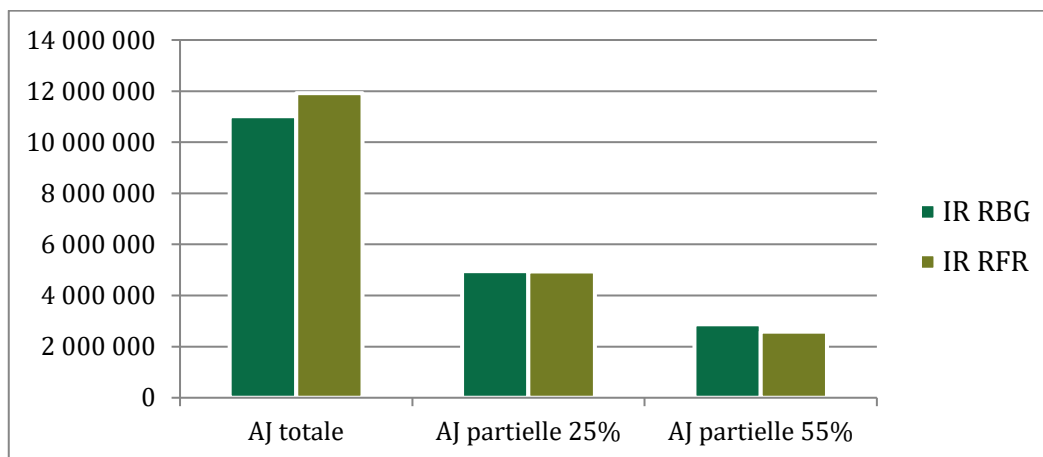
<sup>43</sup> Sauf dans deux cas particuliers :

- les époux mariés sous le régime de la séparation des biens et qui ne vivent pas sous le même toit ;
- les époux séparés non divorcés, s'ils disposent de revenus distincts et ne vivent pas sous le même toit.

### 2.4.3. En recourant aux seuls revenus fiscaux – à seuils de revenus inchangés – un tiers des foyers seraient éligibles à l'aide juridictionnelle totale

Avec l'appui de la direction générale des finances publiques, la mission a estimé le nombre de foyers fiscaux éligibles à l'AJ dans l'hypothèse où ne serait retenu comme critère que le revenu au sens des bases fiscales (RFR ou RBG). **En cas de recours au RFR, à seuils de revenus inchangés, 11,9 M de foyers fiscaux, soit 31,5 % des foyers, seraient éligibles à l'AJ totale.** 2,6 M de foyers seraient éligibles à l'AJ partielle à 55 % (6,8 % des foyers) et 4,9 M de foyers seraient éligibles à l'AJ partielle à 25 % (13,1 % des foyers).

**Graphique 1 : Nombre de foyers fiscaux éligibles à l'AJ selon l'agrégat fiscal retenu**



*Source : Mission sur la base des données DGFIP.*

**Le changement de périmètre du foyer pris en compte emporte des conséquences importantes s'agissant du public éligible.** Pour estimer l'impact, la mission a recouru aux données de l'administration fiscale relatives à la taxe d'habitation (TH), qui est perçue au niveau du ménage, y compris lorsque celui-ci est composé de plusieurs foyers fiscaux. Ainsi, deux personnes en union libre constituent deux foyers au sens de l'impôt sur le revenu mais un seul ménage au sens de la taxe d'habitation (et au sens de la demande d'AJ selon la réglementation actuelle). En conservant la définition du foyer au sens de l'AJ, on estime que 22 % des ménages sont éligibles à l'AJ totale, alors qu'en restreignant le périmètre du foyer au seul foyer fiscal, 31,5 % des foyers seraient éligibles.

### 2.4.4. Pour chiffrer l'impact budgétaire de la réforme envisagée, des travaux statistiques plus lourds, impliquant le ministère de la justice et l'Insee, doivent être programmés

Des travaux statistiques plus lourds sont nécessaires pour évaluer l'impact budgétaire de la réforme et calibrer plus finement le seuil retenu. Ces travaux nécessitent des démarches juridiques du service statistique du ministère de la justice et une inscription au plan de charge des services statistiques. La mission recommande une feuille de route permettant de réaliser cette évaluation préalablement au déploiement de l'outil SIAJ.

**2.4.4.1. À court terme, il serait possible d'estimer le nombre de foyers fiscaux éligibles à l'AJ avant et après la réforme en sollicitant l'enrichissement de l'étude ERFS**

Le service statistique du ministère de la justice a réalisé en mars 2017 une étude relative à l'utilisation du revenu fiscal de référence en lieu et place des revenus utilisés dans le barème de l'AJ. Cette étude, fondée sur l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee, ne permet cependant pas de déterminer l'impact de la réforme envisagée en raison des limites de la base de données utilisée : cette enquête fournit en effet les données au niveau du ménage et non du foyer fiscal. Or, la principale conséquence de la réforme serait de modifier les contours du foyer au sens de la demande d'AJ, du ménage au foyer fiscal (cf. *supra*).

Il serait toutefois possible de solliciter auprès de l'Insee un enrichissement des données ERFS pour chiffrer plus précisément l'impact de la réforme. L'enrichissement de cette base nécessite toutefois au préalable une démarche du ministère de la justice auprès du comité du secret statistique, ainsi que des travaux statistiques qui n'ont pas pu être réalisés dans le temps de la mission.

**Proposition n° 25 : Solliciter l'Insee et le comité du secret statistique pour obtenir les données de l'étude ERFS enrichie des données des foyers fiscaux. Sur cette base, renouveler l'étude de mars 2017 pour estimer l'évolution du nombre de ménages éligibles à l'AJ.**

Cette étude comporterait toutefois toujours un limite méthodologique, puisqu'elle pose pour hypothèse que les justiciables ont un recours homogène à la justice de la population, quel que soit le niveau de revenu.

**2.4.4.2. Seul un appariement entre les données fiscales et les données issues du logiciel métier de l'AJ permettrait de calibrer très finement le seuil de revenu à retenir**

Seule une étude fondée sur le revenu fiscal des personnes ayant effectivement sollicité l'AJ – plutôt que les ménages éligibles – permettrait de lever la limite méthodologique soulevée plus haut et de **calibrer finement le seuil de revenu permettant une réforme à nombre de bénéficiaires constant**. Une erreur dans le calibrage de ce seuil pourrait en effet se traduire par une augmentation de l'octroi de l'AJ, ce qui constituerait un risque budgétaire, ou au contraire une diminution de l'octroi de l'AJ, ce qui limiterait l'accès à la justice des plus modestes.

Cette étude statistique poussée nécessite toutefois plusieurs prérequis :

- ◆ la signature d'une convention tripartite entre l'Insee, le ministère de la justice et la DGFIP relative à ce traitement de données, ainsi qu'une déclaration auprès de la CNIL ;
- ◆ une inscription de l'étude au plan de charge de l'Insee, ce qui n'est pas envisageable en 2018, ainsi qu'une facturation par l'INSEE de l'étude, dans des modalités fixées par la convention (l'Insee estime ces travaux à environ 80 jours/homme, soit 22 K€).

**Compte tenu de la charge de travail qu'impliquerait l'appariement de ces données, il pourrait être envisagé de rattacher cette étude à une étude plus globale** utile pour le ministère de la Justice, par exemple sur la propension des ménages à solliciter la justice selon leur niveau de revenu.

## 2.5. Le projet de dématérialisation totale de la demande d'AJ impose de rénover les modalités d'accueil et d'information des demandeurs d'AJ

La dématérialisation de la demande d'AJ et les projets de réformes procédurales actuellement en chantier nécessitent un accompagnement particulier de la population des demandeurs d'AJ, en lien avec le réseau d'information sur l'accès au droit. Tant les personnels des BAJ rencontrés que les chefs de juridiction et les bâtonniers ont en effet souligné la précarité de ce public et ses difficultés au regard des informations demandées et des documents à produire pour l'examen du dossier.

### 2.5.1. Le développement des services uniques d'accueil du justiciable permettra aux BAJ d'être déchargés de la fonction d'accueil du public

**Le déploiement des services uniques d'accueil du justiciable (SAUJ) doit permettre à court terme de proposer aux justiciables, notamment aux demandeurs à l'AJ, de disposer d'un service d'accueil personnalisé.** Ce service, introduit à la suite de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 portant modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle et en cours de généralisation sur l'ensemble du territoire, permet à chacun de s'informer sur ses droits, d'engager des formalités et démarches, de se renseigner sur les procédures ou de suivre le traitement de ses affaires.

**Dans cette configuration, le BAJ, ne recevant plus de public, peut se consacrer à l'instruction des dossiers.** Plusieurs juridictions rencontrées par la mission ont déjà adopté cette organisation et réussi à réduire leurs délais de traitement tout en améliorant la qualité du travail d'instruction des dossiers.

### 2.5.2. Pour accompagner les demandeurs à l'AJ dans les contentieux complexes, il est nécessaire de mieux s'appuyer sur les consultations d'information juridique

Les dispositifs d'accès au droit permettent au citoyen d'être informé sur ses droits, accompagné dans ses démarches et orienté<sup>44</sup>. Ces lieux d'accueil gratuits et permanents apportent une information de proximité sur leurs droits et devoirs aux usagers ayant à faire face à des problèmes juridiques ou administratifs. Cette offre de service s'adresse à tous, sans condition de ressources. L'organisation de l'accès au droit est confiée aux conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), organisés sous forme de groupements d'intérêt public<sup>45</sup> (GIP) et présidés par le président du tribunal de grande Instance du chef-lieu de département.

L'accès au droit est assuré, sous l'égide des CDAD, concomitamment par des associations, par des agents d'accès au droit et des juristes recrutés par les CDAD ou mis à disposition par des associations ou des collectivités territoriales mais aussi par des professionnels du droit (avocats, huissiers, notaires) dans le cadre de consultation qu'ils dispensent, dans leur cabinet ou dans les permanences. Il existe à ce jour 1 250 points d'accès au droit (PAD) et 139 maisons de justice et du droit (MJD).

---

<sup>44</sup> Définie par l'article 53 de la loi du 19 juillet 1991, l'aide à l'accès au droit comporte une information générale sur ses droits et ses obligations et une orientation vers les organismes chargés de leur mise en œuvre, l'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 une assistance au cours de procédures non juridictionnelles, de consultations juridiques, d'une assistance à la rédaction et à la conclusion d'actes juridiques.

<sup>45</sup> 101 CDAD au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

## Rapport

Le financement de l'accès au droit – 11,7 M€ en 2016 – provient de sources multiples mais est principalement porté par le ministère de la Justice (55 % des financements).

L'amélioration de la qualité des informations délivrées dans les points d'accès au droit et les MJD, ainsi que les aides que les usagers pourront y trouver pour remplir leur dossier ou pour définir leur besoin, se traduiront en temps d'accueil réduit et en mesures d'instruction évitées au BAJ.

**Proposition n° 26 : Mieux articuler l'action des points d'accès au droit avec les services d'accueil des juridictions et veiller à la qualité des informations délivrées en matière d'aide juridictionnelle.**

**Proposition n° 27 : Veiller à la mise en place d'un point d'accès au droit au sein de chaque TGI et prévoir un dispositif d'évaluation qualitative et quantitative de ces services.**

### 2.5.3. L'implication du barreau dans les fonctions d'orientation des justiciables demandeurs d'AJ est fondamentale

Plusieurs juridictions, en accord avec les barreaux, invitent systématiquement les demandeurs d'AJ qui se présentent au BAJ, à s'orienter vers un avocat qui réalise cette première consultation et vérifie la complétude du dossier d'aide juridictionnelle, voire en assure le dépôt au BAJ. Cependant, cette pratique n'est pas uniforme sur le territoire et repose uniquement sur la bonne volonté des barreaux.

Une généralisation de telles pratiques pourrait avoir un impact positif sur l'activité des juridictions en limitant les saisines injustifiées et en favorisant le recours aux modes alternatifs au règlement des litiges<sup>46</sup>. Elle faciliterait le travail du BAJ en améliorant la qualité des dossiers déposés et serait donc de nature à réduire le délai de traitement, ce qui est une demande de la profession.

La systématisation de la consultation d'avocat préalable dans les matières où la représentation est obligatoire doit se traduire par une modification de la loi de 1991, dès lors que cette consultation serait rendue *obligatoire*.

La mission n'est toutefois pas en mesure d'estimer le nombre de justiciables potentiellement concernés si jamais cette pratique était généralisée; une étude d'impact reste à effectuer sur ce point.

---

<sup>46</sup> L'avocat peut être rétribué lorsqu'il a assisté une partie éligible à l'AJ à une médiation qui est homologuée par un juge.

### **3. L'organisation des barreaux conditionne la qualité de la défense des justiciables à l'aide juridictionnelle**

#### **3.1. L'organisation actuelle des barreaux conduit à des situations hétérogènes s'agissant de la défense des justiciables**

L'annexe IV présente le cadre légal actuel de l'organisation des barreaux en matière d'AJ, souligne les obstacles auxquelles se heurteraient la mise en place de structures dédiées d'avocats et propose une rénovation des dispositifs de contractualisation avec les barreaux, prévus dans la loi du 19 juillet 1991 et son décret d'application.

##### **3.1.1. Deux grands principes d'organisation de la défense doivent être respectés pour envisager la mise en place de structures dédiées**

###### **3.1.1.1. Le caractère libéral de la profession d'avocat**

La mise en place de structures dédiées au traitement de l'ensemble des dossiers d'AJ, mobilisant un nombre limité d'avocats spécialisés, doit être conciliée avec le caractère libéral de cette profession. L'article 7 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques confère à l'avocat salarié un statut spécifique puisqu'il « *bénéficie de l'indépendance que comporte son serment et n'est soumis à un lien de subordination à l'égard de son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail* ». Au demeurant, ce statut est très peu utilisé<sup>47</sup>, en dehors des grands cabinets d'affaires.

###### **3.1.1.2. Le principe du libre choix de l'avocat**

Le principe du libre choix de l'avocat, consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>48</sup> en matière pénale, est posé par la loi du 19 juillet 1991 relative à l'aide juridique<sup>49</sup>. Ce principe doit être concilié avec la mise en place de structures regroupant un nombre limité d'avocats à qui devraient s'adresser obligatoirement les justiciables bénéficiaires de l'AJ ou qui seraient exclusivement désignés par le bâtonnier.

---

<sup>47</sup> Environ 5,5% de la profession.

<sup>48</sup> L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme énonce que : « *tout accusé a droit, notamment, à [...] se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent* ».

<sup>49</sup> Art 25 « *les avocats et officier publics ou ministériels sont choisis par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle* ».

### **3.1.2. Le cadre légal d'organisation des barreaux pour répondre aux besoins de défense des justiciables bénéficiaires de l'aide juridictionnelle est peu lisible et conduit à des situations hétérogènes**

#### **3.1.2.1. Une clarification paraît nécessaire quant au choix, laissé aux barreaux, de l'organisation du concours des avocats à l'aide juridictionnelle**

L'État affecte annuellement, à chaque barreau, une dotation représentant sa part contributive aux missions d'AJ accomplies par les avocats du barreau. Cette dotation, versée sur un compte spécial de la caisse des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), est intégralement affectée au paiement des avocats effectuant des missions d'AJ.

Les barreaux disposent d'une très grande latitude pour fixer les modalités d'intervention des avocats et le montant de la rétribution qui leur est versée pour les missions d'AJ. En effet, en application de l'article 29 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, le règlement intérieur du barreau détermine « *Les modalités et le montant de ce paiement et, le cas échéant, le versement de provisions...* », et ce même règlement intérieur peut prévoir que les avocats « *prêtent, à temps partiel, leur concours à l'aide juridictionnelle selon des modalités fixées par convention avec l'ordre* ».

Toutefois, une clarification paraît nécessaire afin de s'assurer de la compatibilité de ces dispositions avec celles de l'article 7 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 qui ne semble pas laisser la possibilité aux règlements intérieurs des barreaux de prévoir que des avocats soient salariés, ou même collaborateurs, de l'ordre.

**Proposition n° 28 : Clarifier la nature des conventions conclues par les barreaux et les avocats dans le cadre des missions d'aide juridictionnelle et si nécessaire prévoir une dérogation à l'article 7 la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971.**

#### **3.1.2.2. La participation à l'aide juridictionnelle est répartie de façon inégale entre les avocats**

Le concours des avocats à l'AJ est réparti inégalement entre les avocats. En 2016, 26 667 avocats sur 65 904 ont effectué au moins une mission, soit 40,5 % des avocats<sup>50</sup>.

Cette inégalité se retrouve dans le nombre de missions accomplies et dans le niveau de revenu des avocats qui interviennent à l'AJ. Sur la base des dernières données disponibles<sup>51</sup>, 1,9 % des avocats réalisent un quart des missions d'AJ. La mission a évalué que 16,5 % des avocats gagnent plus de 600 € par mois au titre de l'AJ et 6,9 % gagnent plus de 1500 € par mois au titre de l'AJ, à comparer au revenu médian des avocats en 2016 qui s'élève à 3 250 € par mois.

Enfin, mais la mission n'a pas pu l'objectiver, les avocats dépendants de l'AJ sont sans doute inégalement répartis sur le territoire et leur nombre, fonction du niveau socio-économique des justiciables.

---

<sup>50</sup> Rapport UNCA sur l'aide juridictionnelle et l'aide à l'intervention de l'avocat (Exercice 2016).

<sup>51</sup> Rapport Le Bouillonnet relatif au financement et à la gouvernance de l'aide juridictionnelle, sur la base des données de l'Union nationale des CARPA (UNCA) - septembre 2014.



### **3.1.2.3. Des dispositifs hétérogènes permettent l'amélioration de la défense à l'aide juridictionnelle et de l'assistance pendant la garde à vue**

Deux dispositifs sont prévus pour améliorer la défense pénale dans le cadre de l'aide juridique et donner les moyens matériels aux barreaux d'organiser des permanences.

En premier lieu, la contribution de l'État à la rétribution de certaines missions d'AJ peut être majorée dans une proportion maximum de 20 %, pour les barreaux qui souscrivent des engagements assortis de procédures d'évaluation, visant à assurer une défense de qualité des bénéficiaires de l'AJ<sup>52</sup>. Ces engagements qui portent notamment sur l'organisation et la coordination des permanences, l'organisation de la formation, le mode de rétribution des avocats de permanence et l'évaluation des objectifs font l'objet d'un protocole conclu entre les barreaux et les tribunaux de grande instance près lesquels ils sont établis en application des articles 91 et 132-6 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991. Signés à l'initiative du bâtonnier, ils sont homologués par arrêté du garde des Sceaux pour une durée de trois ans renouvelable.

**Le taux de majoration moyen attribué par la Chancellerie est de 14% et son montant varie entre 13 956 € et 739 601 € selon les barreaux.** Les modalités de calcul pour la fixation de son montant font l'objet de critiques, en l'absence de toute communication sur la méthode adoptée.

**Au 15 janvier 2018, 44 barreaux sur les 168 sont signataires d'un protocole, dit « article 91 », correspondant très majoritairement aux plus grandes juridictions françaises.** En effet, la conclusion d'un protocole est fortement conditionnée par l'activité de la juridiction puisque la dotation est calculée sur la base du nombre de missions d'assistance accomplies l'année N-1.

Le mode de rétribution des avocats est variable selon les barreaux. Il ressort des statistiques du SADJAV que la plupart (38) octroient un forfait complémentaire au montant des unités de valeur fixé par le barème de l'AJ, quatre d'entre eux optent pour la rétribution à l'UV dans les mêmes conditions que le barème et deux optent pour un forfait substitutif indépendant du nombre de missions effectuées.

Enfin, le périmètre des protocoles diffère selon les barreaux. Au-delà du socle commun obligatoire comprenant la défense en matière correctionnelle, une très grande majorité des protocoles organise les missions d'assistance des parties civiles, l'assistance pour les procédures devant le juge des libertés et de la détention relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, et enfin l'assistance des mineurs. La moitié des protocoles visent également la médiation pénale ou la composition pénale ou la mesure de réparation.

L'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et de la retenue douanière peut faire l'objet d'une convention relative à l'organisation matérielle d'une permanence spécifique donnant lieu au versement d'une subvention de l'État<sup>53</sup>. Ces conventions ne relèvent pas *stricto sensu* de ce rapport puisqu'elles font l'objet de dispositions spécifiques depuis 2011<sup>54</sup> et entrent dans « les aides à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles »<sup>55</sup> et non plus dans l'AJ.

Néanmoins, leur dispositif est très proche de celui des protocoles et, en pratique, ce sont les mêmes avocats qui bien souvent assurent les permanences en matière pénale et les permanences en matière de garde à vue.

<sup>52</sup> Art 91 et 132-6 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

<sup>53</sup> Art 132-20 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, créé par le décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011.

<sup>54</sup> Décret n°2011-810 du 6 juillet 2011.

<sup>55</sup> Article 64 1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.



## Rapport

Ces conventions ont pour objectif de garantir l'assistance par un avocat des personnes gardées à vue, placées en retenue ou en rétention dans les conditions prévues par le code de procédure pénale, en retenue douanière ou des étrangers qui sont placés en retenue aux fins de vérification de leur droit de circulation ou de séjour ainsi que des victimes pendant les confrontations avec la personne gardée à vue. Conclues pour une durée de deux ans et renouvelables, elles doivent prévoir les moyens généraux pour assurer les permanences (nombre d'avocats de permanences, période d'intervention, secteur géographique) et les moyens particuliers (moyens techniques et humains), ainsi que les engagements de qualité du barreau.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 61 barreaux ont signé une convention de ce type. Le montant des subventions versées dans ce cadre a été de 2 072 075 euros en 2017. Cette même année, 32 550 546,59 euros ont été réglés en rétribution des avocats lors d'une mission en garde à vue.

### 3.2. Les perspectives d'évolution des organisations mises en place par les barreaux dans le cadre de l'aide juridictionnelle

#### 3.2.1. Mieux piloter l'organisation de la défense dans les dossiers d'aide juridictionnelle dans toutes les juridictions sous protocole « article 91 »

##### 3.2.1.1. Une contractualisation à limiter à certaines juridictions et à certains contentieux

Tous les barreaux n'ont pas vocation à contractualiser puisque qu'actuellement un certain nombre d'entre eux parviennent à s'organiser sans moyens additionnels tirés des protocoles. Ils font face à leur charge en matière d'assistance des bénéficiaires de l'AJ et à l'organisation des permanences sans que la mission ait relevé des difficultés notables.

Il convient donc d'adopter un **système souple adapté aux réalités locales**, une contractualisation, validée nationalement, n'étant pas nécessaire dans toutes les juridictions.

S'agissant du périmètre des protocoles, ceux-ci étant destinés à améliorer la qualité de la défense et se traduisant, en fait, par la mise en place d'équipes d'avocats spécialisés qui tiennent des permanences, **ils doivent être réservés aux contentieux civils et pénaux urgents**.

En effet, l'impact financier qui résulterait de la généralisation des protocoles à l'ensemble des barreaux en appliquant un taux unique moyen de 14 % – ce qui reviendrait à réduire la dotation de tous les barreaux qui sont actuellement au-dessus de ce taux – serait de 10,2 M€ TTC (outre les 4,5M € versés en 2017 au titre de l'année 2016, soit 14,7M€ au total), auquel il convient d'ajouter les montants des subventions pour la garde à vue.

**Proposition n° 29 : Limiter les contentieux visés à l'article 91 du décret du 19 décembre 1991 pouvant entrer dans le champ d'un protocole aux procédures d'urgence et ne prévoir leur signature que dans les juridictions qui justifient au regard des flux de contentieux et du nombre d'avocats concernés, de l'organisation de permanences.**

### **3.2.1.2. La nécessité d'harmoniser les dispositifs de conventionnement de l'aide juridictionnelle et de la garde à vue**

Il paraît nécessaire de fusionner les protocoles et les conventions, dont les objectifs sont similaires, assurer une défense de qualité et fluidifier le circuit pénal, en un seul dispositif. Une seule dotation serait attribuée aux barreaux signataires.

**Proposition n° 30 : Prévoir un dispositif conventionnel unique pour la mise en œuvre de toutes les permanences organisées par les barreaux.**

L'élaboration de cet instrument unique devrait être l'occasion de remettre à plat, avec les représentants des avocats, les différents modes de rémunération des avocats pour les actes effectués dans le cadre des permanences.

Dans ce cadre, la mission préconise de mettre en place un mode de rétribution forfaitaire exclusif de la perception des unités de valeurs. Cette rétribution forfaitaire sera de nature à simplifier le mode de rémunération des avocats.

En revanche, le barème des unités de valeur continuera de rétribuer les avocats choisis et les avocats désignés, hors des permanences.

**Proposition n° 31 : Inciter à une rétribution forfaitaire pour les avocats intervenant dans le cadre des permanences visées dans les protocoles.**

### **3.2.1.3. Une contractualisation à organiser au plan régional et à évaluer régulièrement**

L'article 91 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 dispose que la dotation complémentaire bénéficie aux barreaux « *ayant souscrit des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une défense de qualité des bénéficiaires de l'aide juridique* ». Dans la réalité, il n'existe que très peu d'éléments d'évaluation qualitative des dispositifs mis en place, notamment pour le justiciable et les juridictions ne sont pas impliquées dans le processus d'évaluation.

Par ailleurs, ainsi que l'ont souligné tous les interlocuteurs de la mission le protocole doit être adapté aux réalités locales mais également permettre une égalité de traitement des justiciables sur le territoire.

Il est donc proposé d'élaborer, **après concertation, une convention-type nationale** qui serait décliné dans les TGI, sous l'égide des chefs de cour pour assurer, autant que les spécificités locales le permettent, une harmonisation au moins sur le ressort. Cette convention-type comporterait des éléments précis d'évaluation par tous les partenaires.

**Proposition n° 32 : Modifier l'article 91 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pour prévoir que le protocole conclu entre le barreau et le TGI, sous l'égide des chefs de cour, doit être établi sur le modèle d'une convention-type.**

Dans le même temps, une enquête de suivi auprès de bénéficiaires de l'AJ, réalisée périodiquement, permettrait de mesurer la qualité de l'orientation et de l'information des justiciables à l'AJ ainsi que de la prestation accomplie par les auxiliaires de justice ayant prêté leur concours.

**Proposition n° 33 : Réaliser une enquête auprès de bénéficiaires de l'AJ, sur le modèle de l'enquête mise en place pour évaluer l'accueil et le suivi des victimes.**

### 3.2.2. Rendre prévisible et objectiver les dotations

La révision des critères de fixation des taux et l'élaboration d'une grille d'évaluation au niveau national permettant de déterminer de manière objective le montant des majorations doit s'accompagner d'une communication aux barreaux et aux juridictions des modalités de calcul des dotations.

Dans la mesure où les protocoles ne porteront plus que sur des contentieux nécessitant la mise en place de permanences, un de ces critères devrait résider dans les modalités de fonctionnement et la présence de coordonnateur dans les juridictions les plus importantes.

**Proposition n° 34 : Élaborer une grille d'évaluation de la contribution de l'État à la mise en place de permanences par les barreaux, dans le cadre des protocoles locaux et communiquer aux barreaux, aux cours d'appel et aux juridictions les taux de majoration appliqués ainsi que les sommes allouées.**

### 3.2.3. Expérimenter la mise en place d'organisations dédiées dans des juridictions ciblées avec des barreaux volontaires

#### 3.2.3.1. Exclure les structures d'avocats salariés à temps plein

La mise en place de **structures dédiées avec des avocats salariés à plein temps**, outre les obstacles juridiques et les résistances de la profession évoqués ci-dessus, **n'apparaît pas être une garantie de qualité ni d'économie pour l'État**. D'une part, le calibrage du service à mettre en place sera extrêmement complexe au regard de la diversité des contentieux, du volume des missions qui peut varier très fortement d'un jour à l'autre selon les juridictions, et de la dispersion des lieux d'audience et de l'organisation des contentieux. D'autre part, les charges de l'État risquent d'être alourdies dès lors qu'il risque de devoir assumer une partie des cotisations sociales et des coûts de structures (locaux et équipements) qui ne lui incombent pas jusqu'à présent.

### **3.2.3.2. Expérimenter des organisations dédiées à l'aide juridictionnelle avec des avocats à temps partiel**

Il est proposé d'expérimenter dans des barreaux volontaires, une structure dédiée rattachée au barreau, avec intervention d'avocats à temps partiel pour une durée déterminée.

Ce type d'organisation existe actuellement dans la plupart des barreaux des grandes juridictions (ex : Paris, Nanterre, Bobigny, Lyon), mais ne concerne que les missions d'AJ qui sont concernées par le protocole de l'article 91 du décret du 19 décembre 1991. L'expérimentation porterait sur une organisation au sein du barreau qui se verrait attribuer prioritairement toutes les missions d'AJ dans lesquelles l'avocat est désigné ou commis d'office. Pour préserver le principe du libre-choix de l'avocat, les avocats choisis à l'AJ pourraient intervenir parallèlement. En outre ce système mixte, répondrait aux craintes des avocats pour lesquels l'AJ constitue une source de revenus significative.

Les avocats conventionnés avec l'ordre percevraient une rétribution forfaitaire mensuelle, tant pour les tâches de coordination que pour les missions d'AJ *stricto sensu*, qu'elles soient effectuées dans le cadre de permanences ou non. Ils devraient être spécialisés et bénéficier, à cette fin, de formations. La participation d'élèves avocats et d'étudiants en droit, dans le cadre de partenariat avec les cliniques du droit, pourrait être envisagée.

Ces structures permettront la mutualisation de moyens consacrés au traitement des dossiers dans les ordres, mais il convient de vérifier que ce dispositif ne présente pas pour l'État, un coût final supérieur au système actuel et permette une amélioration de la qualité de la défense des justiciables relevant de l'AJ, ainsi que des conditions d'exercice des avocats.

Une expérimentation dans au moins deux juridictions de taille différente, avec mise en place d'un comité de pilotage et évaluation périodique paraît indispensable afin de déterminer l'efficacité, la viabilité et l'impact budgétaire de ces structures.

**Proposition n° 35 : Expérimenter dans au moins deux barreaux la mise en place d'une structure dédiée regroupant des avocats spécifiquement formés, à temps partiel, pour une durée déterminée et percevant une rétribution forfaitaire mensuelle.**

#### 4. Le budget de l'aide juridictionnelle pourrait évoluer vers une plus grande responsabilisation du justiciable

##### 4.1. L'aide juridictionnelle, dont le budget total s'élève à 479 M€, est financée à titre principal par le budget général de l'État et à titre subsidiaire par deux taxes affectées

**Les crédits budgétaires affectés à l'aide juridictionnelle s'élèvent en 2018 à 395,9 M€, en augmentation de 24 % depuis 2013.** Ces crédits sont rattachés à l'action n° 1 « aide juridictionnelle »<sup>56</sup> du programme budgétaire n° 101 relatif à l'accès au droit et à la justice. Ils représentent 4,5 % des crédits budgétaires de la mission justice. L'augmentation récente s'explique notamment par des réformes spécifiques à l'AJ menées en 2016 et 2017 (revalorisation du plafond d'attribution de l'AJ<sup>57</sup>, revalorisation des barèmes d'indemnisation des avocats<sup>58</sup>).

**Les crédits budgétaires sont complétés par 83 M€ de ressources extrabudgétaires affectées au conseil national des barreaux (CNB) :** un prélèvement sur le produit de certaines amendes pénales (38 M€) et une fraction de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (45 M€). Le produit des taxes affectées est plafonné en loi de finances. Le Conseil national des barreaux transfère les fonds aux les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) *via* l'Union nationale des CARPA (UNCA), pour rémunérer les missions d'aide juridictionnelles réalisées par les avocats.

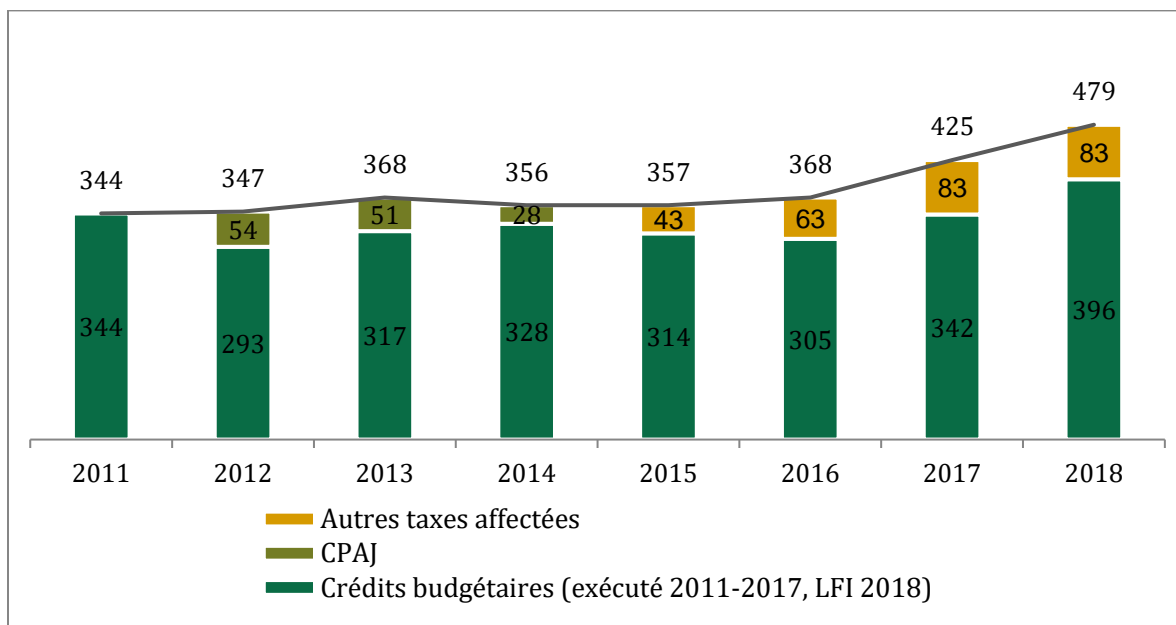
---

<sup>56</sup> Cette action comprend les dépenses relatives aux procédures devant une juridiction (aide juridictionnelle *stricto sensu*) mais également celles relatives à certaines procédures non-juridictionnelles nécessitant l'intervention d'un avocat (garde à vue, audition libre, présentation devant le procureur, divorce par consentement mutuel par convention devant notaire).

<sup>57</sup> Revalorisation exceptionnelle du plafond d'admission en 2016 (+ 6 % par rapport à 2015) et indexation de ce plafond sur l'indice des prix à la consommation à partir de 2017.

<sup>58</sup> Augmentation de l'unité de valeur servant au calcul de la rétribution des avocats, qui passe de 22,5 € HT en 2015 à 32 € HT en 2017, soit une progression de 42,2 %. Parallèlement, cette réforme a conduit à aménager puis supprimer la modulation géographique de la rétribution des avocats selon les barreaux.

Graphique 2 : Financement de l'aide juridictionnelle (2011-2018), en M€



Source : Direction du budget.

Les prévisions budgétaires tablent sur une augmentation de 9 % du budget de l'AJ d'ici à 2022 (cf. tableau 1). Cette augmentation tient compte de la montée en puissance progressive des réformes précitées, dont l'effet en année pleine est estimé à 133 M€.

Tableau 1 : Dépenses prévisionnelles au titre de l'aide juridictionnelle (en M€)

|                             | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         | Évolution (en %) |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
| Crédits budgétaires         | 395,9        | 423,9        | 431,8        | 436,0        | 438,7        | + 11             |
| Ressources extrabudgétaires | 83,0         | 83,0         | 83,0         | 83,0         | 83,0         | 0                |
| <b>Total</b>                | <b>478,9</b> | <b>506,9</b> | <b>514,8</b> | <b>519,0</b> | <b>521,7</b> | <b>+ 9</b>       |

Source : Direction du budget.

#### 4.2. Plusieurs principes devraient être respectés avant d'envisager la mobilisation de nouvelles ressources

Si la lettre de mission invitait à examiner la possibilité de mobiliser de nouvelles sources de financement, la mission considère que **la nécessité de mobiliser de nouvelles ressources pour financer spécifiquement l'AJ nécessite d'être préalablement objectivée et le besoin de financement évalué**. La tendance haussière du budget de l'AJ sur le quinquennal est déjà anticipée avec un financement par le budget général de l'État. Toutefois, l'extension de la représentation obligatoire par avocat – envisagée dans le cadre des chantiers de la justice – aurait mécaniquement des effets inflationnistes sur le budget de l'AJ. La mission n'a pas eu connaissance d'études d'impacts réalisées sur ce point.

**La mission ne voit pas de raison de déroger au principe de l'universalité budgétaire s'agissant du budget de l'AJ et est donc défavorable au recours à une nouvelle taxe affectée.** Le ministère de la Justice ne dispose que d'un contrôle limité sur les fonds affectés aux missions d'AJ des avocats *via* les taxes affectées au CNB. L'État doit continuer à piloter cette dépense et doit au contraire renforcer le contrôle de l'utilisation de ces fonds. Aucune raison objective ne justifie en outre que les missions d'AJ des avocats soient payées selon deux circuits parallèles (une partie rétribuée sur crédits budgétaires, et une autre partie via le CNB), source de confusion.

**L'affectation d'une nouvelle ressource fiscale à la profession d'avocat – via le CNB – répondrait avant tout à une logique de débudgétisation**, à travers une diminution des crédits du budget général de l'État sans diminution réelle du coût supporté par la collectivité publique au titre de l'AJ.

Si jamais l'affectation des ressources était malgré tout retenue, la mission recommande de **plafonner le montant** de la ressource affectée au CNB et de prévoir des **conditions plus contraignantes de rendu compte sur l'utilisation des crédits**<sup>59</sup>.

Enfin, une attention particulière doit être portée au **coût de mise en œuvre et de gestion de la mesure envisagée** ; ce coût doit notamment être mis **au regard du rendement attendu**.

### **4.3. Parmi les pistes envisagées, la mission recommande de privilégier à titre principal la réinstauration d'une contribution à la charge du justiciable**

#### **4.3.1. La réintroduction d'une contribution modulée à la charge du justiciable constituerait une ressource budgétaire de l'ordre de 100 M€ et responsabiliserait le justiciable introduisant un recours**

**La contribution pour l'aide juridique (CPAJ), d'un montant de 35 €, était un droit de timbre perçu à l'occasion de l'introduction d'une instance** en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou devant une juridiction administrative. Les bénéficiaires de l'AJ en étaient exonérés. Introduite en 2011, la CPAJ a été supprimée à compter du 1er janvier 2014.

**La mission recommande d'introduire un droit à hauteur de 50 €, contre 35 € pour la CPAJ.** Tous les justiciables, y compris les bénéficiaires de l'AJ, seraient soumis à ce droit de timbre. Le montant serait toutefois plus modeste (de l'ordre de 10 €), pour tenir compte de leurs facultés contributives. Un tel niveau de contribution situerait la France dans la fourchette basse des pays européens (cf. tableau 2).

**Cette contribution conserverait les principales caractéristiques de la CPAJ** : elle serait due par la partie qui introduit une instance en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou devant une juridiction administrative. Elle ne serait pas due en appel, puisqu'il existe déjà des droits de 225 €. Pour faciliter la mise en œuvre, recourir à un droit de timbre acquitté en ligne par le justiciable (timbre dématérialisé) est indispensable.

---

<sup>59</sup> Aujourd'hui, de simples contrôles de cohérence entre les montants affectés aux CARPA et le montant des taxes versées au CNB sont réalisés par le service de l'accès au droit et à la justice (SADJAV) du ministère de la Justice.

**Tableau 2 : Contribution pour l'accès à la justice dans les États membres de l'Union européenne (cas d'un justiciable saisissant la justice civile pour un litige d'un montant de 6 000 €)**

| Niveau de contribution           | États membres   | Nombre d'États membres |
|----------------------------------|---|------------------------|
| Absence de contribution          | France, Espagne, Luxembourg, Roumanie.  | 4                      |
| Contribution inférieure à 150 €  | Pays-Bas, Croatie, Danemark, Belgique, Chypre, Irlande, Grèce.                                      | 7                      |
| Contribution entre 150€ et 300 € | Portugal, Slovénie, Suède, Lituanie, Italie, Bulgarie.  | 6                      |
| Contribution supérieure à 300€   | Slovaquie, Malte, République Tchèque, Royaume-Uni, Allemagne, Hongrie, Estonie, Lettonie, Finlande. | 9                      |
| Absence de données               | Autriche, Pologne   | 2                      |

*Source : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne », 10 avril 2017, Graphique 22, p. 25.*

Cette contribution pourrait avoir un effet responsabilisant pour le justiciable saisissant une juridiction : L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, qu'ils soient magistrats ou avocats, ont insisté sur le caractère déresponsabilisant de la gratuité totale de l'accès à la justice et de la représentation par un avocat en cas d'admission à l'AJ. La modulation possible de cette contribution pourrait par ailleurs inciter au recours à des modes alternatifs de règlement (conciliations), y compris en cours de procédure, en particulier pour les litiges d'un montant modeste.

Il n'est toutefois pas possible de modéliser exactement l'effet sur le nombre de recours qu'aurait l'introduction d'une telle contribution. Le ministère de la Justice ne dispose pas d'étude statistique précise quant à l'effet de l'introduction du timbre sur le nombre de recours. La mission n'a pas pu établir de relation évidente entre le nombre d'affaires devant les juridictions et l'introduction, la suppression du timbre ou la modulation de son montant. En outre, les justiciables bénéficiaires de l'AJ n'ayant jamais encore été soumis à un droit de timbre, il serait difficile de prévoir leur comportement.

Le rendement attendu d'une telle contribution serait de l'ordre de 100 M€. À titre de comparaison, le rendement de la CPAJ s'élevait à 59,4 M€ par an. Cette contribution ne constituerait pas un prélèvement obligatoire au sens de la comptabilité nationale<sup>60</sup>.

Ce droit de timbre ne semble pas soulever de difficultés juridiques dès lors qu'il tiendrait compte des facultés contributives des justiciables. Le Conseil constitutionnel admet en effet qu'une contribution soit mise à la charge du justiciable sous certaines conditions sans que cela ne porte atteinte au droit à recours effectif garanti par la Constitution<sup>61</sup>. Le Conseil constitutionnel avait également admis qu'une somme modeste soit mise à la charge de tous les justiciables, y compris les bénéficiaires de l'AJ<sup>62</sup>.

Par ailleurs, pour encourager les modes alternatifs de règlements des différends, il pourrait être envisagé de dispenser de timbre les procédures visant à homologuer une médiation ou un accord.

<sup>60</sup> A l'image de l'ancienne CPAJ, ce droit de timbre serait considéré comme un paiement en contrepartie de la fourniture par les administrations publiques d'un service.

<sup>61</sup> Décision n° 2012-231/234 QPC du 13 avril 2012.

<sup>62</sup> Décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011 relative à l'article 74 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 mettant fin à la dispense du paiement des droits de plaidoirie – qui étaient, à l'époque, de 8,54 € - pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.



### 4.3.2. Une augmentation de la taxe sur les conventions d'assurance de protection juridique pourrait assurer un rendement de 62 M€ mais risquerait d'être répercutée sur le consommateur

La taxe sur les conventions d'assurance est perçue annuellement sur le montant des primes des contrats d'assurance. Son tarif varie selon le type de contrat. Il oscille entre 7 % et 30 %, avec un taux de droit commun à 9 %. S'agissant des contrats d'assurance de protection juridique, un taux spécial de 13,4 % est applicable.

**Il pourrait être envisagé de renchérir le taux applicable aux contrats d'assurance de protection juridique.** Une hypothèse serait de l'aligner sur le taux applicable pour les assurances automobiles (18 %), soit une hausse de 4,6 points et un rendement de 62 M€. La taxe sur les conventions d'assurance contribue aujourd'hui au financement de l'AJ à hauteur de 45 M€ (taxe affectée au CNB, cf. *supra*).

**Cette option paraît envisageable à la mission car le coût de gestion de cette taxe est modeste**<sup>63</sup> et qu'il ne serait pas nécessaire d'instaurer un nouveau circuit de recouvrement.

**Toutefois, cette majoration risquerait d'être répercutée sur les tarifs des contrats**, et d'avoir un effet négatif sur la souscription des contrats d'APJ. En posant l'hypothèse de primes en moyenne de 75 € pour un contrat d'APJ<sup>64</sup>, la taxe applicable serait de 13,5 € par contrat, contre 8,7 € auparavant, soit une augmentation de 4,8 € par contrat si la taxe était entièrement répercutée sur le consommateur.

### 4.3.3. Les autres hypothèses ne sont pas retenues par la mission

**La mission ne recommande pas de réintroduire une taxe sur les professionnels du droit.** Deux projets de taxes assises sur le chiffre d'affaires des professionnels du droit ont été récemment censurés par le Conseil constitutionnel<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> 0,22 % du rendement contre 0,92 % en moyenne pour les impôts collectés par l'administration fiscale.

<sup>64</sup> Montant moyen indiqué par la Fédération française de l'assurance.

<sup>65</sup> Le conseil constitutionnel avait censuré le premier projet (Contribution à l'accès au droit et à la justice (CADJ)) pour incompétence négative, au motif que le législateur avait habilité le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette de la taxe contestée. Une seconde mesure fiscale a été introduite dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016, assise sur le chiffre d'affaires de certains professionnels du droit, a toutefois été censurée sur le fondement du principe d'égalité, au motif qu'elle instaurait une différence de traitement entre les assujettis selon qu'ils exercent à titre individuel ou à titre collectif et, dans ce dernier cas, selon le nombre d'associés.

La relance du projet de taxation des professionnels du droit présente plusieurs limites :

- ♦ compte tenu de l'historique de la taxe, visant à financer l'installation notamment des notaires *via* le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice FIADJ, il paraîtrait délicat qu'une telle taxe ait pour objet de financer uniquement l'aide juridictionnelle. Le produit qui pourrait être utilisé pour financer l'aide juridictionnelle serait ainsi nécessairement réduit (le financement attendu pour financer le FIADJ était de 50 M€) ;
- ♦ il serait en outre légitime d'inclure la profession d'avocat au même titre que les autres professions juridiques, alors qu'elle y est très opposée et était exclue des projets de taxe. Une taxation de cette profession serait très sensible politiquement, la dernière tentative – très modeste<sup>66</sup> – s'étant soldée par une grève à l'issue de laquelle la Chancellerie s'était engagée à ne pas financer une réforme de l'AJ par une taxe spécifique sur la profession<sup>67</sup>.

**Enfin, une taxation étendue des actes juridiques irait à contre-courant des projets actuels visant à alléger ces taxes.** Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) bénéficient aujourd'hui à titre principal aux collectivités territoriales. L'affectation d'une partie de ces droits au financement de l'aide juridictionnelle *via* le budget général de l'État apparaît ainsi devoir être écarté. Les DMTO qui restent affectés à l'État, principalement constitués de droits de mutation sur les créances, rentes, prix d'offices et fonds de commerce, font quant à eux l'objet d'une réflexion visant à les alléger dans le cadre du plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises.

#### **4.4. L'amélioration du recouvrement de l'aide juridictionnelle permettrait de générer une ressource d'au moins 7 M€ sans qu'il soit nécessaire de modifier le circuit de recouvrement**

L'État peut dans certains cas recouvrer l'aide juridictionnelle auprès des parties tenues aux dépens. L'article 43 la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique met à la charge de la partie perdante, qui n'est pas bénéficiaire de l'AJ et qui est condamnée aux dépens, les sommes exposées par l'État au titre de l'AJ qui a été accordée à l'autre partie dans la même affaire. La loi donne compétence au greffe ou au secrétariat de la juridiction qui a rendu la décision de condamnation pour initier la procédure.

**Le circuit du recouvrement a été plusieurs fois modifié, tant du côté du ministère de la Justice que de la direction générale des finances publiques.** Jusqu'en 2007 le recouvrement en matière d'AJ était effectué comme en matière d'amende pénale. Les états de recouvrements étaient transmis par les greffes des juridictions aux trésoreries générales du département et dans le même temps notifiés au redevable. À compter de 2007, les états de recouvrement ont été adressés au service administratif régional (SAR), qui apposait la formule exécutoire et transmettait les titres de recette aux directions départementales des finances publiques (DDFIP). La mise en œuvre de Chorus en 2012 a ajouté un intervenant dans le processus de recouvrement. Le SAR réceptionne et contrôle les fiches de suivi adressées par les juridictions du ressort et les transmet au pôle CHORUS pour contrôle formel et saisie du titre de perception dans le logiciel dédié, avant transmission pour recouvrement aux DDFIP. Cette succession de réorganisations dans un intervalle de temps très court n'a pas été sans incidence sur le bon fonctionnement du recouvrement.

---

<sup>66</sup> Projet de taxation des intérêts des fonds des CARPA prévue à l'article 15 du projet de loi de finances pour 2016, dont le rendement attendu était de 5 M€ en 2016 et 10 M€ en 2017.

<sup>67</sup> Protocole d'accord signé par la Chancellerie et les représentants de la profession le 28 octobre 2015.

**Les montants mis en recouvrement par le ministère de la Justice sont faibles et en diminution.** Alors que les dépenses recouvrables ont augmenté de 14 % entre 2008 et 2017, les dépenses mises en recouvrement par le ministère de la Justice ont diminuées de 28 %. Le taux de mise en recouvrement en 2017 est de 5,4%, soit 3,2 points de moins qu'en 2008. Ce taux de mise en recouvrement est inférieur à l'objectif de performance de 10% fixé par le projet annuel de performance (PAP). Les interlocuteurs rencontrés par la mission soulignent le manque de moyens en personnel des greffes pour identifier les décisions recouvrables et préparer les documents nécessaires à l'émission des titres.

**Le taux de recouvrement effectif par la DGFIP est quant à lui de l'ordre de 60 %.** 33 000 titres sont pris en charge chaque année, pour un montant moyen de 506 € en 2016. Ces titres sont recouvrés selon le circuit des produits divers (recettes non fiscales, RNF) : la prise en charge comptable des titres est effectuée par le comptable assignataire de l'ordonnateur. Le recouvrement est effectué par le comptable du département du redevable. Cette répartition conduit aujourd'hui à une grande dispersion du recouvrement et une faible connaissance par les agents des spécificités des titres (volumétries hétérogènes, complexité réglementaire des titres et la multiplicité des ordonnateurs). En outre, la transmission parfois tardive des titres par les juridictions complique le recouvrement, le débiteur pouvant avoir déménagé dans l'intervalle.

**La DGFIP a engagé une réforme de son circuit de recouvrement RNF, visant à attribuer l'ensemble de la gestion des titres au seul comptable assignataire,** qui serait chargé à la fois de la prise en charge du titre et du recouvrement. Cette réforme conduira à regrouper le recouvrement de l'AJ dans les pôles comptables correspondant aux 19 pôles Chorus du ministère de la justice. Ce regroupement permettra la spécialisation des équipes chargées du recouvrement et un suivi renforcé des titres, ce qui pourrait se traduire par une amélioration du recouvrement. Selon les arbitrages rendus sur l'organisation territoriale de la justice, qui pourraient notamment conduire à réduire le nombre de pôles Chorus du ministère de la Justice, une nouvelle concentration pourrait être envisagée.

**Au total, le montant effectivement recouvré s'est élevé en 2017 à 10,3 M€** (- 6,8 % par rapport à 2016). Il existe une marge de progression claire. Si l'ensemble des juridictions atteignaient l'objectif de 10 % de mise en recouvrement – qui est atteignable au regard des taux historiquement constatés et des pratiques de certaines juridictions – **le gain budgétaire s'élèverait au moins à 7 M€.** Un gain supérieur pourrait être atteint en cas d'alignement sur les meilleures pratiques constatées (17% de mise en recouvrement).

**L'enjeu d'améliorer le recouvrement dépasse le seul enjeu budgétaire.** Il en va de la crédibilité de l'État et de sa capacité à recouvrer les sommes qu'il a avancées au titre de l'AJ. Mais il s'agit aussi d'un enjeu d'équité pour que les règles applicables aux parties perdantes soient appliquées de manière uniforme sur le territoire, alors qu'il existe actuellement de grande disparité selon les juridictions.

**L'intérêt de modifier à nouveau le circuit de recouvrement n'est pas établi.** La lettre de mission demandait d'étudier spécifiquement « *la possibilité de recourir au circuit des amendes pénales* ». L'intérêt pour le ministère de la justice n'est pas manifeste, dans la mesure où cette réforme se traduirait par un report de charge des SAR vers les greffes des juridictions, qui devraient toujours établir des titres exécutoires. Le circuit des amendes pénales n'apporte en outre pas d'intérêt évident par rapport au circuit RNF. Le taux de recouvrement des amendes (48 % en 2017), est inférieur au taux de recouvrement de l'AJ par le circuit RNF. Pour que le transfert se réalise dans de bonnes conditions, il serait en outre nécessaire de réaliser un nouvel interfaçage informatique entre les applications du ministère de la justice et l'application de recouvrement des amendes de la DGFIP. Enfin, à l'inverse du mouvement de spécialisation engagé pour le circuit RNF, le recouvrement par le circuit des amendes conduirait à une dispersion du recouvrement des titres dans 96 postes comptables.

## Rapport

En revanche, plusieurs améliorations permettraient d'améliorer le taux de mise en recouvrement par les juridictions :

**Proposition n° 36** : Prévoir, dans la formation initiale des greffiers et des directeurs de service de greffe, une initiation au recouvrement au sein des modules d'apprentissages professionnels.

**Proposition n° 37** : Poursuivre la dématérialisation du circuit de recouvrement, en généralisant la dématérialisation des échanges entre les greffes et les SAR et en prenant en compte la problématique du recouvrement dans le cadre de la rénovation des outils (projet Portalis, projet SIAJ).

**Proposition n° 38** : Regrouper, au sein des SAR dotés d'un pôle Chorus, le traitement des fiches de suivi et des titres.

**Proposition n° 39** : Initier une démarche de forfaitisation des frais d'AJ recouvrables et, notamment, des frais d'expertise.

**Proposition n° 40** Compléter l'article 814 du code de procédure civile afin que les mentions d'état civil relatives au défendeur soient produites par son avocat à peine de nullité.

**Proposition n° 41** : Rappeler aux juridictions que l'envoi des fiches de suivi doit être réalisé dans le délai le plus court possible et sans attendre le mémoire de frais de l'acte de signification.

### Encadré 2 : Le dispositif de l'article 37

L'article 37 de la loi de 1991 permet à l'auxiliaire de justice d'une partie bénéficiaire de l'AJ de recouvrer, sur la partie non bénéficiaire de cette aide, une indemnité fixée par le juge correspondant aux frais et honoraires non compris dans les dépens que le bénéficiaire aurait exposé s'il n'avait pas eu cette aide. S'il est fait droit à sa demande, l'avocat renonce à percevoir la rétribution de l'État au titre de l'AJ et recouvre son indemnité auprès de la partie perdante.

Ce dispositif est très rarement mis en œuvre (moins de 900 cas en 2016), en raison d'une part de la réticence des avocats, qui devront mettre en œuvre eux-mêmes les procédures de recouvrement, et d'autre part de réticences de certains magistrats à condamner la partie perdante sur la base de cet article ou bien qui condamnent au paiement d'une somme proche de l'AJ.

Pour répondre à cette critique, le dispositif pourrait être rendu plus incitatif pour les avocats, leur assurant une rémunération supérieure à ce qu'ils auraient obtenu au titre de l'AJ.

**Proposition n° 42** : Modifier l'article 37 de la loi de 1991 en remplaçant les termes « une somme qu'il détermine et qui ne saurait être inférieure à la part contributive de l'État » par « la part contributive de l'État majorée de 50% ».

*Source : Mission.*

## CONCLUSION

Les investigations menées par la mission ne peuvent que confirmer le caractère peu cohérent du dispositif actuel d'aide juridictionnelle français, malgré les mesures récentes prises pour le simplifier, mieux rétribuer les avocats, trouver des ressources nouvelles et améliorer le service rendu aux justiciables.

La mission s'est attachée à analyser, parmi les multiples propositions de réformes qui ont été envisagées depuis dix ans, celles qui lui paraissaient tout à la fois les plus opérationnelles et répondre le mieux aux problématiques des justiciables et des professionnels.

À Paris, le 19 mars 2018

**François AUVIGNE**



**Inspecteur général des finances**

**Marielle THUAU**



**Inspectrice générale de la justice**

**Irène DOMENJOZ**



**Inspectrice des finances**

**Hélène BIROLLEAU**



**Inspectrice de la justice**

**Benoît LEGRAND**



**Inspecteur de la justice**

**Nadine STERN**



**Inspectrice de la justice**