

Novembre 2013
N°46-13

Annexes

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

Sommaire

| | |
|---|------------|
| ANNEXE 1. MANDAT ET ACTEURS DE LA MISSION..... | 5 |
| <i>Annexe 1.1. Lettre de mission</i> | <i>5</i> |
| <i>Annexe 1.2. Cahier des charges.....</i> | <i>7</i> |
| <i>Annexe 1.3. Cadre institutionnel de la mission.....</i> | <i>13</i> |
| <i>Annexe 1.4. Personnes rencontrées et réunions, niveau national, sur sites</i> | <i>15</i> |
| ANNEXE 2. RESUME DES OPTIONS D'EVOLUTION..... | 23 |
| ANNEXE 3. OBSERVATIONS THEMATIQUES DETAILLEES..... | 27 |
| <i>Annexe 3.1. Les systèmes d'information et la dématérialisation.....</i> | <i>27</i> |
| <i>Annexe 3.2. Le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle.....</i> | <i>35</i> |
| <i>Annexe 3.3. Le contrôle des conditions d'admission à l'aide juridictionnelle.....</i> | <i>41</i> |
| <i>Annexe 3.4. L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle.....</i> | <i>47</i> |
| <i>Annexe 3.5. Les commissions d'office (DEF)</i> | <i>49</i> |
| <i>Annexe 3.6. Les décisions d'aide juridictionnelle totale et partielle.....</i> | <i>53</i> |
| <i>Annexe 3.7. Les mécanismes opérant un retour sur l'aide juridictionnelle</i> | <i>57</i> |
| <i>Annexe 3.8. La délivrance de l'attestation de fin de mission et le paiement des auxiliaires de justice</i> | <i>63</i> |
| <i>Annexe 3.9. L'organisation et le pilotage des bureaux de l'aide juridictionnelle.....</i> | <i>67</i> |
| <i>Annexe 3.10. L'organisation de la profession d'avocat pour l'exercice des missions au titre de l'aide juridictionnelle</i> | <i>71</i> |
| ANNEXE 4. DOSSIER DOCUMENTAIRE..... | 83 |
| <i>Annexe 4.1. Le schéma de l'AJ</i> | <i>83</i> |
| <i>Annexe 4.2. Tableau de synthèse de l'AJ.....</i> | <i>85</i> |
| <i>Annexe 4.3. Plafonds de ressources 2013.....</i> | <i>87</i> |
| <i>Annexe 4.4. Valeur d'une mission type pour les plus grandes procédures</i> | <i>89</i> |
| <i>Annexe 4.5. Rapports pré-existants concernant l'aide juridictionnelle</i> | <i>91</i> |
| <i>Annexe 4.6. La notion de « prélèvement obligatoire »</i> | <i>101</i> |

| | |
|--|------------|
| <i>Annexe 4.7. Etude comparative sur l'accès au droit (SAEI) 2012/2013</i> | <i>113</i> |
| <i>Annexe 4.8. Accès au droit : assemblée générale du CNB des 22/23 mars 2013.....</i> | <i>139</i> |
| <i>Annexe 4.9. Aide juridictionnelle : communication de l'association CLCV.....</i> | <i>155</i> |
| ANNEXE 5. LETTRE DU CNB SUR LE RAPPORT MAP-AJ (26 OCTOBRE 2013).. | 159 |

Annexe 1. Mandat et acteurs de la mission

Annexe 1.1. Lettre de mission



LA GARDE DES SCAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le 11 MARS 2013

A l'attention de
Madame Hélène Marsault
Inspection Générale des
Services Judiciaires

Sous couvert de
Monsieur l'Inspecteur Général
des Services judiciaires

OBJET : Evaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle

Le Gouvernement s'est fixé une nouvelle ambition pour une action publique plus cohérente et plus efficace, inscrite dans un cadre respectueux de la trajectoire de redressement de nos finances publiques. Pour assurer dans la durée la cohérence et l'efficacité de l'action publique, il a décidé de s'engager dans un travail d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux et opérateurs).

Ces évaluations doivent contribuer à une hiérarchisation des objectifs de l'action publique, à une amélioration de son efficience, notamment dans sa dimension partenariale, alors que les dépenses publiques doivent globalement décroître tout en couvrant les besoins évolutifs de la population.

Le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 a décidé de faire procéder à une évaluation de la politique d'aide juridictionnelle dès le début de l'année 2013 sous la responsabilité de la Garde des Sceaux.

Le dispositif de l'aide juridictionnelle est régi par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et complété par le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 modifié.

Il a pour objet de favoriser l'accès à la justice pour les personnes qui n'en auraient pas les moyens en leur assurant une prise en charge totale ou partielle par l'Etat de la

FR11V1000207

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 80 80
www.justice.gouv.fr

rétribution des auxiliaires de justice et des frais. Il participe ainsi au renforcement de l'Etat de droit.

Son caractère commun à l'ensemble du droit en fait un mécanisme incontournable, tant en matière administrative, civile que pénale, et toute modification procédurale est nécessairement porteuse de changements dans le régime de l'aide juridictionnelle. Par ailleurs, sous l'influence du droit communautaire le champ de l'aide juridictionnelle est amené à s'étendre.

Cette politique publique mobilise de multiples acteurs, dont chacun dispose de représentants au sein du Conseil national de l'aide juridique :

- magistrats et fonctionnaires de justice qui interviennent tant dans l'attribution de l'aide juridictionnelle, dans son contrôle ainsi que dans le recouvrement des frais avancés par l'Etat,
- fonctionnaires des ministères des finances et des affaires sociales participant aux commissions d'admission à l'aide juridictionnelle,
- auxiliaires de justice (avocats, huissiers, notaires) participant outre aux précédentes commissions, à l'assistance effective des bénéficiaires.

L'aide juridictionnelle doit aujourd'hui offrir aux usagers un dispositif de qualité dans un contexte de redressement de nos comptes publics et ce alors que le volume des dépenses tend à augmenter, notamment du fait d'une extension de son champ d'application découlant du droit communautaire. Il convient ainsi de réexaminer le processus dans son ensemble dans le sens d'une simplification des démarches du justiciable et d'une optimisation du travail des différents acteurs (avocats, commissions d'office, etc...).

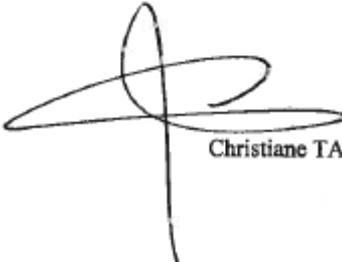
Vos travaux devront ainsi examiner les pistes de dématérialisation des demandes, les modalités de contrôle des pièces mais également réinterroger les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle ou les causes de non-recours. Votre analyse devra inclure une réflexion sur les voies et moyens d'une meilleure efficacité budgétaire, sans aboutir à l'augmentation des prélèvements obligatoires.

En qualité de responsable opérationnel de l'évaluation, il vous appartient de procéder à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires. Vous vous rapprocherez des travaux qui seront menés en parallèle sur le sujet par la Cour des comptes et le Sénat.

Vos travaux devront aboutir dans un délai de 6 mois à compter de la présente lettre, avec de premières préconisations utiles pour le projet de loi de finances 2014 avant 2 mois. Ils se composeront d'un rapport analytique et d'un rapport opérationnel tels que prévus par le cadrage interministériel des évaluations de politiques publiques.

Vous me rendrez compte des éventuelles difficultés rencontrées.

Vous vous appuyerez sur une équipe que vous constituerez en lien avec le coordonnateur et serez accompagnée dans cette démarche par le secrétariat général du ministère ainsi que par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.



Christiane TAUBIRA

| |
|---------------------------------------|
| Annexe 1.2. Cahier des charges |
|---------------------------------------|

CAHIER DES CHARGES – MAP
Evaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle

Présentation de la politique publique d'aide juridictionnelle

Périmètre

L'aide juridictionnelle est régie par la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et ses décrets d'application n°91-1266 du 19 décembre 1991, pour l'hexagone, et n°91-1369 du 30 décembre 1991 fixant les modalités particulières d'application dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ainsi que dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour les Outremer.

Elle occupe une place essentielle au sein de l'aide juridique qui recouvre également l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat.

Le domaine de l'aide juridictionnelle, défini par l'article 10 de la loi du 10 juillet 1991, s'étend à :

- la matière gracieuse et contentieuse, en demande ou en défense, devant toute juridiction ;
- la procédure d'audition de mineur prévue par l'article 388-1 du code civil ;
- la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ;
- la transaction ;
- la procédure participative ;
- l'exécution d'une décision de justice ou de tout titre exécutoire sur le territoire français.

Le champ de l'aide à l'accès au droit, délimité par les dispositions de l'article 53 de la loi du 10 juillet 1991, recouvre principalement l'information et les consultations juridiques.

Enfin, l'aide à l'intervention de l'avocat, définie par la troisième partie de la loi du 10 juillet 1991, consiste en une prise en charge de l'intervention de l'avocat au cours :

- de la garde à vue ;
- de la retenue douanière ;
- de la retenue de l'étranger aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour sur le territoire français (mesure issue de la loi n°2012-1560 du 31 décembre 2012 dont le décret d'application sera publié prochainement) ;
- de la médiation pénale ;
- de la composition pénale ;
- la mesure d'aide ou de réparation proposée au mineur délinquant en application de l'article 12-1 de l'ordonnance du 2 février 1945 ;
- des procédures disciplinaires des personnes détenues ou placées en rétention de sûreté.

Evaluer le dispositif d'aide juridictionnelle implique d'examiner également celui de l'aide à l'intervention de l'avocat. En effet, ces deux types d'aides soulèvent, sur le plan de

l'efficience et de la performance, des difficultés similaires qui ne sauraient être résolues isolément.

Acteurs et bénéficiaires

Les acteurs principaux de la politique publique d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat sont :

- des magistrats et personnels judiciaires qui interviennent tant dans l'attribution de l'aide juridictionnelle, dans son contrôle ainsi que dans le recouvrement des frais avancés par l'Etat,
- des fonctionnaires des ministères des finances publiques et des affaires sociales participant aux commissions d'admission à l'aide juridictionnelle,
- des auxiliaires de justice (avocats, huissiers, notaires) participant outre aux précédentes commissions, à l'assistance effective des bénéficiaires.

Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat sont :

- des personnes physiques dont les ressources sont inférieures au plafond fixé par l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991,
- des personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes,
- certains syndicats de copropriétaires d'immeubles.

De plus, des critères liés à la nationalité ou à la résidence des personnes physiques sont prévus par les articles 3 et 3-1 de la loi du 10 juillet 1991 et conditionnent, sauf exception expresse, l'éligibilité à l'aide juridictionnelle.

Objectifs

L'objectif de la politique publique d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat consiste à garantir l'effectivité du droit au procès équitable. Ce droit est garanti par l'article 6 de Convention européenne des droits de l'homme - article 6§3 c) : « 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 » - , l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 8 de Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

En outre, les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme, de la Cour de justice de l'union européenne, du Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat s'assurent de l'effectivité de ce droit fondamental.

Moyens accordés

L'aide juridictionnelle a été dotée en 2013 d'un budget annuel de 271 M€. Le budget de l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue est quant à lui estimé pour 2013 à 48M€, soit une dotation budgétaire totale de 319 M€ en PLF 2013.

Pour compléter ces crédits budgétaires, la loi de finances rectificative 2011 a instauré une contribution pour l'aide juridique. Cette contribution est affectée au Conseil National des Barreaux qui la répartit entre les barreaux et confie à l'UNCA la gestion du versement du produit de la taxe aux CARPA pour le paiement des missions d'aide juridictionnelle. Le montant de cette contribution est estimé à 60 M€ dans la prévision de l'exécution 2013.

De plus, le dispositif d'aide juridictionnelle nécessite d'importants moyens humains, un bureau d'aide juridictionnelle composé notamment de personnels judiciaires chargés, dans chaque tribunal de grande instance, d'assurer l'enregistrement des demandes, l'instruction du dossier et la transmission des décisions.

Diagnostic provisoire

L'évaluation de la politique publique d'aide juridictionnelle devra être principalement poursuivie autour de deux axes :

- L'efficacité budgétaire recouvrant tant les mécanismes d'économie que ceux de diversification du financement
- La performance renvoyant tant à la qualité de l'assistance des auxiliaires de justice qu'à l'objectif de simplification de la procédure vis-à-vis des justiciables

Efficacité budgétaire du dispositif d'aide juridictionnelle

Diversification du financement de l'aide juridictionnelle au moyen de :

- L'optimisation de la subsidiarité de l'aide juridictionnelle

Le mécanisme de subsidiarité de l'aide juridictionnelle est posé au dernier alinéa à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991 ajouté par la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique. Celui-ci énonce que « l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection ».

Néanmoins, l'assurance de protection juridique ne joue pas le rôle conféré par le législateur alors même que ce principe pourrait constituer une source d'économie. Ainsi, dans les domaines communs (notamment dans le contentieux de la consommation et en matière prud'homale) pour lesquels la subsidiarité aurait vocation à s'appliquer, elle ne l'est pas, au détriment du budget de l'aide juridictionnelle.

L'ignorance dans laquelle continuent de se trouver ses potentiels bénéficiaires, s'avère le principal facteur de la non-application de la subsidiarité. Elle se combine avec le défaut de tenir pour préalable à une procédure d'admission l'obligation de se renseigner sur le possible bénéfice d'une assurance de protection juridique. A ce jour, malgré les préconisations des rapports (DARROIS, GOSSELIN - PAU LANGEVIN) les travaux menés avec les juridictions et la profession d'assureurs en 2010 et 2011 n'ont pas encore abouti (élaboration de nouveaux formulaires d'aide juridictionnelle, d'une notice jointe permettant une meilleure information du justiciable, rédaction d'un projet de décret¹ ayant pour finalité de conduire le justiciable à effectuer les démarches nécessaires auprès de son assureur ou de son employeur, avant toute demande d'aide juridictionnelle).

¹ Transmis au Cabinet de Madame la Garde des Sceaux le 13 juin 2012, ce projet de décret avait recueilli les avis favorables du Conseil national de l'aide juridique le 12 octobre 2011 et du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière le 13 décembre 2011.

- La simplification du mécanisme de recouvrement des sommes avancées par l'Etat lors des gardes à vues par l'instauration d'un droit fixe

L'article 64-1-1 de la loi du 10 juillet 1991, inséré par l'article 54 de la LFR du 29 juillet 2011, a instauré un mécanisme de recouvrement contre les personnes placées en garde à vue ayant bénéficié de l'intervention d'un avocat commis d'office et non-éligible à l'aide juridictionnelle. Ainsi, toute personne placée en garde à vue est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'Etat, indépendamment de la suite de la procédure, sauf si celle-ci est éligible à l'aide juridictionnelle. Toutefois la mise en œuvre de ce dispositif, qui comprend l'instruction des demandes, la préparation et la validation des titres de perception, l'enregistrement des titres dans Chorus pour permettre leur émission et enfin leur notification par le comptable, s'avère complexe et nécessite un grand nombre d'ETP. De ce fait le projet de décret² n'a jamais fait l'objet d'une publication.

Aussi, il pourrait être envisagé de mettre en place un dispositif simplifié substituant à la logique de recouvrement une démarche de prélèvement d'une somme forfaitaire sur toute personne condamnée ayant bénéficié en garde à vue de l'assistance d'un avocat commis d'office. Des orientations en ce sens sont actuellement à l'étude et doivent être évaluées.

- L'instauration d'une ressource substitutive à la CPAJ :

La contribution pour l'aide juridique a généré une recette de l'ordre de 60 M€ pour l'année 2012, bien en deçà du montant estimé dans l'étude d'impact de la loi de finances rectificative 2011 à près de 85 M€. Sa suppression a été annoncée par Madame la Garde des Sceaux. Il convient de trouver une source de financement substitutive.

Performance de l'aide juridictionnelle

L'amélioration de l'instruction des demandes

- L'harmonisation du contrôle des pièces justificatives

L'examen des conditions de ressources du demandeur pratiqué ne semble pas uniforme au sein de la pratique des BAJ, certains faisant une application stricte et rigoureuse des textes, d'autres plus aléatoire. Il conviendrait d'envisager une modernisation des modalités de dépôt et d'instruction des demandes afin de maintenir une rigueur nécessaire à l'examen des pièces, tout en garantissant des délais de traitement uniformes et réduits.

- L'encadrement des commissions d'office

Un grand nombre des décisions d'admission à l'aide juridictionnelle procède de la procédure de commission d'office (près de 300 000 sur 994 000 demandes d'aide juridictionnelle). Or, l'examen en commission d'office des demandes d'aide juridictionnelle ne se justifie que dans le cadre des procédures d'urgence. En effet, le justiciable, qui comparait dans ces conditions assisté d'un avocat commis d'office, n'a matériellement pas le temps de déposer une demande d'aide juridictionnelle avant l'audience.

² Projet de décret adressé au Cabinet de Madame la Garde des Sceaux le 26 juillet 2012.

Un tel recours à la commission d'office, non sans disparités entre les bureaux d'aide juridictionnelle, s'avère problématique comme l'a ainsi noté la Cour des comptes³ dans la mesure où l'aide juridictionnelle est en pratique accordée *a posteriori* et sans examen des conditions de ressources.

La refonte du dispositif d'aide juridictionnelle partielle

L'aide juridictionnelle partielle demeure un dispositif très peu usité par les justiciables ne répondant ainsi pas pleinement à son objectif comme l'a récemment rappelé, dans son rapport, le groupe de travail "Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux" présidé par M. FRAGONNARD dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté. Sa faible utilisation provient tant de sa relative complexité que du caractère par trop incertain du coût total de la procédure pour le justiciable.

Il conviendrait d'analyser dans quelle mesure il serait envisageable de parvenir à faire en sorte que l'assurance de protection juridique vienne à s'appliquer prioritairement pour le public cible de l'aide juridictionnelle et peut-être même en complément des sommes versées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle partielle.

L'amélioration du taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle

Le processus de recouvrement a été profondément impacté par la mise en place de Chorus – pour se conformer aux règles de recouvrement régissant les produits divers de l'Etat et redéfinir le circuit de rétablissement de crédits. Inscrit au PAP comme indicateur, il doit y être apporté une attention particulière pour répondre à l'objectif fixé de 12 % pour l'année 2013. Il convient d'attirer l'attention des juridictions, magistrats et fonctionnaires, sur la nécessité et l'obligation de recouvrer les dépenses de l'Etat.

Exigences de méthode

Les réformes envisagées doivent être issues d'une large consultation des acteurs concernés dont l'adhésion constitue une condition essentielle de la réussite de la modernisation escomptée.

Ainsi, les travaux menés ne sauraient faire l'impasse sur :

- une collaboration étroite avec les professions (auditions, déplacements)
- une consultation des usagers (mise en place d'un questionnaire de satisfaction)

³ « Les dossiers de demande d'aide juridictionnelle déposés dans le cadre d'une procédure de commission d'office font l'objet d'un traitement particulier par la quasi-totalité des bureaux d'aide juridictionnelle. Ils sont le plus souvent examinés avec une plus grande bienveillance que les autres demandes, ce qui signifie une quasi voire une totale automaticité d'admission à l'aide totale. Cette pratique, non conforme aux textes, a pour objectif, parfois explicitement reconnu, de « ne pas pénaliser les avocats qui ont effectué leurs missions dans l'urgence de leur permanence » (rapports annuels du BAJ du TGI d'Aix-en-Provence entre 2003 et 2007) », *La gestion des CARPA*, Communication à la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, p. 22.

- des échanges avec les bureaux d'aide juridictionnelle (visites de bureaux d'aide juridictionnelle, rencontres, audit des logiciels et méthodes de travail) et les juridictions.

Résultat attendu

Le dispositif d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat doit à la fois être plus efficace et moins coûteux en moyens humains et financiers.

Ainsi, il convient tant d'améliorer la nature de la prestation offerte (amélioration des délais de traitement des demandes, dématérialisation des procédures, vigilance sur la qualité de l'assistance, réforme de l'AJ partielle) que d'en maîtriser le coût (contrôle des commissions d'office, amélioration du recouvrement, mise en œuvre du principe de subsidiarité, diversification des sources de financement).

Echéances :

Avant le 13 mai 2013, les premières préconisations en matière budgétaire devront être formulées pour la préparation du projet de loi de finances 2014.

Au terme de la phase de diagnostic (1^{ère} phase de l'évaluation), deux documents à vocation à être rendus publics devront être remis et présentés au coordinateur :

- Un **diagnostic partagé** constitué d'un rapport d'analyse restituant le plus fidèlement possible l'état des lieux, décrivant les convergences qui se dessinent ainsi que les points sur lesquels subsisterait un débat.
- Un **rapport opérationnel** complétant le document précédant en présentant des conclusions incluant des priorités hiérarchisées et des pistes retenues d'évolution possibles. Dégageant les orientations de réforme, il doit être court (30 pages maximum) et comporter les cinq points suivants :
 - définition de la politique publique, ses acteurs et ses moyens ;
 - présentation des finalités de la politique publique, leur pertinence et leur cohérence ;
 - analyse de l'impact et de l'efficacité de l'intervention publique ;
 - analyse de l'efficacité de la politique publique ;
 - présentation des propositions.

Echéance terminale de la phase de diagnostic: 13 septembre 2013

Pour initier la seconde phase de l'évaluation, dite d'approfondissement des scénarios, une seconde lettre de mission saisira le responsable opérationnel.

Annexe 1.3. *Cadre institutionnel de la mission*

novembre 2013

Cadre institutionnel de la mission d'évaluation MAP – Gestion de l'aide juridictionnelle

L'origine de la mission MAP-AJ : le CI-MAP

Le principe d'une évaluation en 2013 de la gestion de l'aide juridictionnelle a été décidé par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, le 18 décembre 2012.

Le cadre général de l'évaluation devait être celui de toutes les évaluations MAP : un comité de pilotage, un coordonnateur, un responsable opérationnel avec une équipe d'appui.

Le comité de pilotage de l'évaluation MAP-AJ

La composition institutionnelle du comité de pilotage de cette évaluation est la suivante, sous la présidence du garde des sceaux ou de sa directrice de cabinet.

- Administrations :
Justice : SADJAV, DSJ, DACS, correspondant Justice pour les travaux MAP ;
Finances : direction du budget, direction générale du trésor
SG-MAP
- Juridictions et bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ)
Mme Rebboh, présidente du TGI d'Evreux et du bureau d'aide juridictionnelle
Mme Pompui, greffière en chef et vice-présidente du BAJ de Paris
- Parlementaires :
Mme Marie-Anne Chapdelaine, députée
- Professions juridiques :
Conseil national des barreaux (CNB)
Conférence des bâtonniers
Fédération nationale des unions de jeunes avocats (FNUJA)
Unions nationale des CARPA
Conseil supérieur du notariat
Chambre nationale des huissiers de justice
- Associations à caractère social :
Droit d'Urgence
- Personnalités qualifiées, universitaires
Mme Anne-Marie Frison-Roche, professeure
M. Michel Bouvier, professeur

Le comité de pilotage de l'évaluation MAP-AJ s'est réuni le 4 avril 2013 (lancement de l'évaluation et adoption du cahier des charges), le 13 mai 2013 (examen d'un rapport intermédiaire) et le 15 octobre 2013 (examen du rapport d'ensemble consolidé). Le comité de pilotage du 15 octobre a fait un accueil général favorable au document présenté et il a été

convenu que les membres du comité transmettraient par écrit à la responsable opérationnelle de l'évaluation leurs remarques à intégrer pour une version définitive du document, qui serait alors le cas échéant rendu public.

Par lettre du 26 octobre 2013 (cf annexe 5), le président du Conseil National des Barreaux a ainsi transmis quelques observations reprenant et regroupant des commentaires présentés en séance le 15 octobre par la représentante du CNB et par le président de la Conférence des Bâtonniers.

Le rapport définitif a été transmis aux membres du comité de pilotage le 6 novembre 2013.

Le coordonnateur de l'évaluation MAP-AJ

Le coordonnateur des évaluations MAP, chargé d'une interface d'ensemble entre le comité de pilotage et l'équipe investie de la mission opérationnelle, est en principe le responsable du programme budgétaire concerné. En l'espèce, il s'est agi de M. Didier Leschi, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) puis (mai 2013) préfet délégué à l'égalité des chances en Seine Saint Denis.

L'équipe opérationnelle de l'évaluation MAP-AJ

- La responsable opérationnelle de l'évaluation (Hélène Marsault, administrateur civil, expert de haut niveau auprès de l'inspecteur général des services judiciaires) a organisé les travaux de la mission, conduit ceux du niveau national, rédigé le rapport de synthèse et remis celui-ci au coordonnateur le 13 septembre.
- L'équipe d'appui à la responsable opérationnelle¹ : Jacques Raynaud, inspecteur des services judiciaires, et Hélène Birolleau, inspectrice des greffes, ont été plus particulièrement chargés des investigations sur sites et des aspects de la mission concernant le fonctionnement de l'AJ au quotidien ; Céline Roux, magistrate et adjointe à la chef du bureau de l'aide juridictionnelle au SADJAV, a été plus particulièrement chargée d'une assistance sur les aspects nationaux de la mission. L'équipe d'appui a notamment produit les dix fiches d'observations thématiques détaillées qui constituent l'annexe 3 du rapport.

Le mandat de la mission : un double fondement

- 11 mars 2013 : lettre de mission de la garde des sceaux à la responsable opérationnelle de l'évaluation.
- 4 avril 2013 : cahier des charges adopté par le comité de pilotage.

¹ Au global cette équipe a pu consacrer à la mission MAP-AJ de l'ordre de 65 % du temps sur les mois d'avril à juillet 2013, compte-tenu : d'autres travaux pendant cette même période, de certaines sessions lourdes de formation continue, et enfin des congés.

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

Relevé des réunions collectives et rencontres bilatérales conduites par l'équipe opérationnelle MAP-AJ

Les réunions et rencontres de l'équipe opérationnelle se sont essentiellement tenues de la mi-avril à la fin juillet 2013. Les relevés écrits de ces échanges, tant nationaux que sur sites, sont classés au dossier de travail de la mission. Les comptes-rendus des réunions et rencontres nationales ont été circularisés pour validation par les participants. En résumé, les échanges ont été structurés comme suit.

I. ECHANGES AU NIVEAU NATIONAL

Rencontres internes au ministère de la justice¹

Ces échanges ont naturellement été nombreux. La mission a été en relation constante avec le SADJAV et par ailleurs en rencontres fréquentes avec principalement:

- la direction des services judiciaires (DSJ) - sous-direction de la performance et des méthodes ; sous-direction de l'organisation et du fonctionnement des juridictions ;
- la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) - sous-direction des professions judiciaires et juridiques ;
- la sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT), située au secrétariat général du ministère.

Plus ponctuellement mais très utilement la mission a recueilli nombre d'éléments auprès d'autres services du secrétariat général (ex : service des affaires européennes et internationales - SAEI, sous-direction de la statistique et des études - SDSE), et au sein même de l'IGSJ (échanges avec des magistrats ou greffiers en chef ; conduite par l'IGSJ, en partenariat avec la DGFIP, d'un audit interne comptable sur le recouvrement de l'AJ sur la partie perdante).

Fin juillet la responsable opérationnelle de la mission a rencontré en entretiens bilatéraux, pour une restitution de la mission et de ses orientations avant rédaction: le secrétaire général du ministère, le directeur des services judiciaires, la directrice des affaires civiles et du sceau.

Réunions collectives thématiques²

- 10 avril (a/s assurance de protection juridique / AJ, diversification des financements de l'AJ) : Justice (SADJAV, SG, DSJ, DACS), Finances (direction du budget, direction générale du trésor), Auxiliaires de justice (Conseil national des barreaux CNB, Conférence des bâtonniers, UNCA, Conseil supérieur du notariat CSN, Chambre nationale des huissiers CNH, Fédération française des sociétés d'assurance FFSA, Groupement des entreprises mutuelles d'assurance GEMA) ;

¹ Compte-tenu du nombre de partenaires concernés, la présente liste n'est pas nominative

² Vu le nombre de participants, ceux-ci sont désignés par les institutions représentées chaque fois

- 11 avril (a/s « art. 37 », recouvrement AJ, plafonds de ressources et AJ partielle, contrôle des « commissions d'office ») : Justice (SADJAV, SG, DSJ, DACS), Finances (DB, DGFIP), Auxiliaires de justice (Conférence des bâtonniers, UNCA, CSN, CNH) ;
- 16 avril (a/s organisation des avocats pour l'AJ) : Justice (SADJAV, DACS, SAEI), Auxiliaires de justice (CNB, Conférence des bâtonniers, FNUJA, UNCA), personnalité qualifiée (Mme Frison-Roche, universitaire) ;
- 23 avril (a/s gestion financière de l'AJ) : Justice (SADJAV, SG, DSJ), Finances (DB, DGFIP, CBCM), Auxiliaires de justice (CNB, Conférence des bâtonniers, UNCA) ;
- 23 mai (sous-groupe Gestion financière : Justice (SADJAV), Finances (DB, DGFIP, CBCM), UNCA.

Rencontres bilatérales

- Sénat / Commission des lois / Mission d'information sur l'aide juridictionnelle³

La mission a rencontré le 28 mai M. Jacques Mézard et Mme Sophie Joissains, sénateurs, co-rapporteurs pour la mission d'information lancée par la commission des lois le 12 octobre 2012.

- Associations et syndicats⁴
 - 30 mai : Syndicat des avocats de France SAF – Maître Jean-Jacques Gandini, avocat au barreau de Montpellier, président du SAF ; Maître Perrine Crosnier, avocat au barreau de Bobigny, membre du conseil syndical du SAF et présidente de la commission d'accès au droit du SAF ;
 - 24 juin : ATD-Quart Monde France - Mme Laurence d'Harcourt, magistrate détachée auprès du mouvement ATD - Quart Monde, chargée de la question « justice / misère », responsable du réseau juridique ATD Quart Monde ;
 - 27 juin : Droits d'Urgence - Mmes Sarah Jullien, déléguée générale, et Marianne Yvon, déléguée générale adjointe ;
 - 28 juin : CLCV – Consommation, Logement, Cadre de vie - Mme Sandrine Perrois et M. David Rodriguez, juristes, chargés de mission.
- Haut Conseil des professions du droit

La mission a rencontré le 3 mai Maître Didier Le Prado, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, président du Haut Conseil des professions du droit. Elle a en outre assisté le 10 juillet au colloque sur l'accès au droit organisé par le Haut Conseil.

³ La mission n'a pu rencontrer la mission de la Cour des comptes en charge parallèlement d'un contrôle sur la gestion de l'AJ

⁴ La mission n'a pu rencontrer deux autres associations qu'elle avait sollicitées

- Conseil national de l'aide juridique (CNAJ)

Durant les travaux de la mission d'évaluation, le CNAJ n'a pu être rencontré en raison de sa situation entre deux mandats de mars à juillet. Le CNAJ a été recomposé par arrêté du 24 juillet. La responsable opérationnelle de l'évaluation MAP-AJ a pu s'entretenir le 29 juillet avec M. Olivier Rousselle, conseiller d'Etat et président du CNAJ, et avec Mme Claire Favre, présidente de chambre honoraire à la cour de cassation et vice-présidente du CNAJ.

Collectes documentaires

Bien que la documentation de la mission ait résulté de nombreux points de contact extérieurs au ministère en plus de ses contacts internes, trois sources ont notamment été sollicitées et le cas échéant rencontrées :

- Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

La mission a rencontré, pour un échange technique sur les relations BAJ/CAF et plus généralement sur la gestion des conditions de ressources : M. Christian Ti-I-Taming, responsable du département « Echanges » de la Direction des politiques familiale et sociale, chargé de la mise en œuvre des changes dématérialisés avec les partenaires sociaux ; Mme Marie Angèle Léandri (même département).

- Conseil national des barreaux

La mission a recouru à l'importante documentation du CNB et a notamment souvent sollicité Mme Honorat (Observatoire du CNB).

- UNCA

La mission a également beaucoup sollicité l'UNCA et bénéficié des réponses de son président Maître Jean-Charles Krebs, de son directeur M. Karim Benamor, et de Mme Béatrice Tardy, directrice du département assistance.

II. ECHANGES SUR SITES

Participation de la mission à deux journées d'ateliers sur la gestion de l'AJ organisées par le SADJA, en relation avec la DSJ, à la cour d'appel de Versailles (19 avril) et à la cour d'appel de Paris (21 mai)

Ces deux journées étaient respectivement introduites par M. Nuée, Premier Président de la cour d'appel de Versailles, et par Mme Thuau, magistrate et responsable du SAR de la cour d'appel de Paris.

Elles associaient les responsables des BAJ de ces deux ressorts, soit :

Pour la cour d'appel de Paris : BAJ des TGI d'Auxerre, de Bobigny, de Créteil, d'Evry, de Fontainebleau, de Melun, de Paris ;

Pour la cour d'appel de Versailles : BAJ des TGI de Chartres, de Nanterre, de Pontoise, de Versailles.

Par ailleurs la mission a procédé à deux entretiens spécifiques, les 23 avril et 2 juillet, au BAJ du TGI de Paris, avec Mme Monique Pompuy, greffière en chef et vice-présidente du BAJ, et Mme Christine Durand, greffière au sein du BAJ.

Déplacement à la Cour de cassation

| | |
|----------------------|---|
| M. Jean-Pierre Dumas | Magistrat honoraire, président du bureau de l'aide juridictionnelle de la cour de cassation ; |
| Mme Béatrice Couvel | Greffier à la cour de cassation, adjointe du greffier en chef vice-président du BAJ; |

Déplacement dans le ressort de la cour d'appel de Douai

A la cour d'appel de Douai

| | |
|----------------------|---|
| Mme Dominique Lottin | Première présidente de la cour d'appel de Douai |
| M. Guillaume Maigret | Substitut général chargé du secrétariat général du parquet général de Douai ; |
| M. Philippe Dupriez | Directeur délégué à l'administration interrégionale judiciaire de Douai ; |
| Mme Jennifer Logez | Greffier en chef, responsable de la gestion budgétaire chargée de l'aide juridictionnelle au SAR de Douai ; |
| Mme Sophie Darbois | Présidente de chambre à la cour d'appel de Douai, présidente de la section cour d'appel du BAJ de Douai ; |

Au TGI de Lille

| | |
|-----------------------|---|
| M. Eric Négron | Président du tribunal de grande instance de Lille ; |
| M. Frédéric Faivre | Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lille ; |
| Mlle Yvette Leclercq | Magistrat honoraire, présidente du bureau de l'aide juridictionnelle ; |
| Mme Marie-José Rivaux | Directeur de greffe du TGI de Lille ; |
| M. Michel Bortko | Greffier en chef au TGI de Lille et délégué dans les fonctions de vice-président du BAJ ; |
| Mme Marianne Verheyde | Greffier au BAJ ; |

Mme Sandrine Boterdael, Mme Karine Delbecq, M. Nicolas Dupret, Mme Véronique Paillie, Mme Nadine Pollet, Mme Hélène Viniève, - adjoints administratifs au BAJ ;

Au barreau de Lille

| | |
|---------------------------|---|
| Me Hélène Fontaine | Bâtonnier du barreau de Lille ; |
| Mme Hélène Gauthier-Gorre | Responsable du service de l'aide juridictionnelle au barreau de Lille ; |

Déplacement dans le ressort de la cour d'appel de LyonAu TGI de Lyon

| | |
|--------------------------------|--|
| M. Paul-André Breton | Président du tribunal de grande instance de Lyon ; |
| M. Marc Cimamonti | Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon ; |
| M. Gérard Khénaffou | Magistrat honoraire, président du BAJ ; |
| M. Philippe Authier | Directeur de greffe du TGI de Lyon ; |
| Mme Nathalie Valette | Greffier en chef, chef du service de la chambre de la famille du TGI de Lyon ; |
| Mme Céline Gilbert | Greffier en chef, chef du service de l'aide juridictionnelle et vice-président du BAJ ; |
| Mme Valérie Piot | Greffier, chargée de la section première instance judiciaire ; |
| Mme Paula Grenier | Greffier, chargée des sections du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel ; |
| Mme Sandrine Pinzon y Gonzalez | Adjoint administratif chargée de la section première instance judiciaire et de la Maison de la Justice et du Droit ; |
| Mme Catherine Jullia | Adjoint administratif chargée de la section cour d'appel ; |
| Mme Michèle Marguin | Adjoint administratif chargée des commissions d'office ; |

Au barreau de Lyon

| | |
|---------------------------|--|
| Me Myriam Picot | Ancien bâtonnier de l'ordre des avocats de Lyon et présidente de la commission d'accès au droit et à la Justice du Conseil national des barreaux ; |
| Me Frédérique Penot-Paoli | Vice-bâtonnier de l'Ordre des avocats de Lyon ; |
| Mme Véronique Delorme | Responsable de l'aide juridique et de l'accès au droit à l'Ordre des avocats de Lyon ; |

Déplacement dans le ressort de la cour d'appel de MontpellierA la cour d'appel de Montpellier

| | |
|--------------------|---|
| M. Didier Marshall | Premier président de la cour d'appel de Montpellier ; |
|--------------------|---|

| | |
|-----------------------|---|
| M. Bernard Legras | Procureur général près la cour d'appel de Montpellier ; |
| Mme Véronique Bebon | Conseiller chargé du secrétariat général de la première présidence de la cour d'appel de Montpellier ; |
| M. Joël Garrigue | Substitut général chargé du secrétariat général du parquet général près la cour d'appel de Montpellier ; |
| M. Gérard Tireau | Directeur délégué à l'administration régionale judiciaire de Montpellier ; |
| Mme Cécile Favier | Greffier en chef, responsable de la gestion informatique au SAR de Montpellier ; |
| Mme Martine Rodriguez | Contractuelle de catégorie A, responsable du pôle Chorus au SAR de Montpellier ; |
| Mme Karine Salerno | Greffier, chargée de l'aide juridictionnelle et des frais de justice au pôle Chorus du SAR de Montpellier ; |

Au TGI de Montpellier

| | |
|---|---|
| M. Régis Vanhazbrouck | Président du tribunal de grande instance de Montpellier ; |
| M. Jacques-Philippe Redon | Vice-procureur de la République près le tribunal de grande instance de Montpellier ; |
| Mme Nicole Lehmann | Magistrat honoraire, président du bureau de l'aide juridictionnelle ; |
| M. Pierre Roussel | Directeur de greffe du TGI de Montpellier, vice-président du BAJ ; |
| Mme Nelly Souchard | Greffier en chef au TGI, vice-président de la section première instance du BAJ ; |
| Mme Sophie Le Squer | Greffier en chef à la cour d'appel de Montpellier, vice-président délégué de la section cour d'appel du BAJ ; |
| Mme Adélaïde Cambot | Greffier au TGI, chef du service de l'AJ ; |
| Mme Monique El Hadrami, M. Luis Gandra, Mme Marlène Ramassamy, Mme Maria Roger, | Adjoints administratifs au BAJ |

Auxiliaires de justice à Montpellier

| | |
|-------------------------|--|
| Me Sophie Baumel-Julien | Avocat, membre du conseil de l'ordre des avocats de Montpellier, représentant le bâtonnier ; |
| Me Sylvie Amiel | Présidente de la CARPA de Montpellier ; |
| Mme Marina Romani | Chargée de l'aide juridictionnelle à la CARPA de Montpellier ; |
| Me Frédéric Tonus | Président de la chambre départementale des huissiers de justice de l'Hérault, |

*Déplacement dans le ressort de la cour d'appel de Rouen**Au TGI d'Evreux*

| | |
|--------------------------|---|
| Mme Sylvie Rebboh | Présidente du tribunal de grande instance d'Evreux, présidente du bureau de l'aide juridictionnelle ; |
| M. Pascal Legrand | Directeur de greffe du TGI d'Evreux ; |
| Mme Gaëlle Lepaule | Greffier en chef au TGI d'Evreux chargée du service pénal et déléguée dans les fonctions de vice-président du BAJ ; |
| Mme Sylviane Vanoverbeke | Adjoint administratif au TGI d'Evreux, chargée de l'aide juridictionnelle ; |

Rencontre avec des avocats du barreau de Versailles

| | |
|------------------------|---|
| Maître Corinna Kerfant | Avocat au barreau de Versailles, membre du conseil de l'ordre des avocats de Versailles ; |
| M. Bernard Madem | Responsable des services du palais à l'ordre des avocats de Versailles en charge de l'aide juridictionnelle, de l'aide aux victimes et du RPVA. |

Annexe 2. Résumé des options d'évolution

Annexe 2

Evaluation MAP – Gestion de l'aide juridictionnelle (AJ)

Résumé des options d'évolution proposées

A. SCENARIO DE BASE : POUR UNE EVOLUTION ORDONNEE PARTIELLE

Dans cette option, un plan de travail est décidé par thématique selon la grille MAP de mi-2013 : des mesures opérationnelles sont prises (d'ici la fin 2013) et / ou des approfondissements ciblés sont lancés en vue de décisions ultérieures (d'ici l'été 2014). Une task-force de suivi est mise en place.

Déterminer le juste volume des dépenses et le financement correspondant

/ Equité du plafond de ressources

Sujet - S'agissant de l'AJ totale, la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (décembre 2012) a estimé que la revalorisation du plafond de ressources n'est pas prioritaire sauf vraies marges de manœuvre budgétaire – qui n'existent pas à ce jour. S'agissant de l'AJ partielle, celle-ci est sous-représentée dans l'ensemble de l'AJ.

Approfondissements ciblés à conduire d'ici mi-2014 :

- AJ totale : déterminer par ordre, dans le paysage très disparate des autres droits soumis à condition de ressources, ceux sur lesquels on pourrait calquer directement le plafond de ressources de l'AJ totale de façon à réduire la charge de contrôle ; décliner les coûts correspondants ; opter alors en fonction du financement disponible.
- AJ partielle : organiser dans quelques cours d'appel un observatoire des pratiques de la convention d'honoraires, en y associant tous les acteurs concernés ; concerter sur une simplification de la grille des montants de l'AJ partielle.

/ Effectivité de la subsidiarité

Sujet - Le droit à l'AJ est en principe subsidiaire par rapport à d'autres mécanismes prévus par la loi : un litige peut être couvert par une assurance de protection juridique ; dans plusieurs cas l'AJ attribuée peut être récupérée, notamment sur la partie condamnée ou perdante non bénéficiaire d'AJ. Or ces mécanismes ne jouent en pratique que très marginalement, au détriment des finances publiques.

- Jeu prioritaire de l'assurance de protection juridique :
 - o Décision opérationnelle pour fin 2013 - Publier un décret simplifiant les démarches de déclaration d'assurance pour les demandeurs d'AJ.
 - o Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 - Conduire un cycle d'observation sur les pratiques de l'APJ, en y associant tous les acteurs concernés

- Récupérations possibles de l'AJ :
 - o Décision opérationnelle pour fin 2013 - Publier les textes favorisant le jeu de l'article 37 de la loi sur l'AJ (l'avocat peut demander au juge de remplacer l'AJ par de vrais honoraires à charge de la partie perdante non bénéficiaire d'AJ) ; mettre en œuvre le plan d'action, issu d'un audit du début 2013, sur le jeu de l'article 43 de la loi (principe que la partie perdante au civil doit rembourser à l'Etat l'AJ exposée pour la partie gagnante) ; pour les gardés à vue bénéficiaires d'office d'AJ, remplacer le principe d'une récupération ex-post d'AJ induite, système peu praticable, par une majoration du droit fixe de procédure en cas de condamnation ; améliorer au sein des juridictions le jeu de l'article 50 de la loi (retrait de l'AJ en cas de retour du bénéficiaire à meilleure fortune ou en cas d'action jugée dilatoire ou abusive).

/ Diversification des sources de financement

Sujet - La diversification des financements de l'AJ, au-delà du budget général de l'Etat et de la source des contribuables, est recherchée pour remplacer la CPAJ supprimée en 2014 et pour financer des extensions du champ de l'AJ annoncées dans le cadre de l'Union européenne. Elle est, plus généralement, souhaitée par les professions du droit, surtout avocats, afin d'augmenter substantiellement le budget de l'AJ, notamment quant au montant de l'AJ en tant que rétribution. Six pistes de nouvelles ressources sont sur la table à la mi-2013.

- Décision opérationnelle pour fin 2013 - Pour la gestion 2014, le remplacement de la CPAJ par une budgétisation classique est acté dans la préparation du PLF 2014 ; au-delà cependant, la pérennité de ce financement n'est en l'état pas certaine.
- Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 - Conduire un cycle d'objectivation plus précise des effets économiques pour les professions et pour les citoyens de chaque nouvelle source envisagée ; introduire l'hypothèse d'un panachage des sources en fonction du montant de financement à trouver qui sera décidé.

Faciliter au quotidien la vie des justiciables et des acteurs

/ Système d'information et de communication

Sujet - L'AJ subit depuis plusieurs années une marginalisation marquée dans les projets informatiques du ministère, alors que son circuit concerne une multiplicité d'acteurs (justiciables, BAJ, greffes, avocats, CARPA, ...) et que l'application des BAJ « AJwin » est à la fois obsolète et partielle par rapport aux champs de communication à couvrir.

- Décision opérationnelle pour fin 2013 - Etablir l'ordre de marche complet sur l'ambition et les moyens de l'informatisation concernant l'AJ : immédiatement, généraliser les boîtes structurelles dans les BAJ pour favoriser la communication avec les avocats et les justiciables, immédiatement, généraliser l'accès des greffes à AJwin ; conclure les échanges sur l'utilisation du Portail Justice pour les dépôts de demandes d'AJ, comme dans d'autres administrations ; immédiatement, arbitrer sur la place de l'AJ dans le projet de refonte de la chaîne civile (Portalis) et dans l'actuelle chaîne pénale (Cassiopée) ; dès cet arbitrage rendu, statuer sur le devenir de l'application spécifique AJwin.

/ Circuit de l'AJ, de la demande à l'attestation de fin de mission

Sujet - La gestion de l'AJ au quotidien appelle des simplifications et des harmonisations de pratiques, en conciliant : le souci des justiciables et des avocats qui les assistent ; le bon fonctionnement des juridictions ; la rigueur financière.

- Décision opérationnelle pour fin 2013 - Généraliser le partenariat entre les barreaux et les chefs de juridictions en vue d'engagements réciproques de bonnes pratiques ; Mettre fin aux demandes variables des BAJ quant aux pièces à produire par les justiciables à l'appui de leur demande d'AJ ; Développer l'envoi des demandes de pièces complémentaires par les BAJ via leurs boîtes structurelles si les justiciable donnent leur propre adresse mel, sinon par lettre simple ; Dans les contentieux pénaux, limiter la pratique des contrôles post-audience dite de « commission d'office » aux véritables situations d'urgence ; Généraliser l'accès des BAJ à l'application « Cafpro » des CAF et aux données fiscales non détenues par celles-ci ; Uniformiser les pratiques des greffes dans la délivrance aux avocats des attestations de fin de mission.
- Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 - Unifier en un seul guide les multiples notes et circulaires sur l'AJ ; Refondre l'imprimé de demande d'AJ, avec le souci de la lisibilité (en relation avec tous les acteurs, y compris associations représentatives des publics concernés) ; Concerter et expérimenter sur une ré-orientation de la politique de contrôle des demandes d'AJ par les BAJ : allègement du contrôle en amont, voire développement d'un contrôle approfondi ex-post par sondage ; en contrepartie, accentuation en amont du filtrage juridique, actuellement peu pratiqué, sur l'absence manifeste d'irrecevabilité ou de fondement de l'action pour laquelle l'AJ est demandée et développement de l'accueil et information des justiciables déposant une demande ; Concerter et expérimenter sur le remplacement de l'admission provisoire à l'AJ par la mise en place de circuits d'urgence.

Favoriser l'organisation des acteurs

/ Administration de l'AJ au niveau central

Sujet - Situé au secrétariat général du ministère de la justice, le pilotage d'ensemble de l'AJ est confié au SADJAV (service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes), mais d'autres directions sont aussi directement concernées, surtout la DSJ - direction des services judiciaires (gestionnaire des juridictions) et la DACS - direction des affaires civiles et du sceaun (chargée notamment des professions juridiques).

- Décision opérationnelle pour fin 2013 - Instituer sous l'égide du SADJAV un cycle de rencontres régulières sur les chantiers MAP, associant la DSJ et la DACS, le ministère des finances et les professions du droit voire les associations.
- Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 - Préparer la constitution au SADJAV d'une équipe-projet incluant des agents mis à disposition par la DSJ.

/ Gestion financière

- *Sujet - la gestion financière de l'AJ repose en partie sur les CARPA (dépendant des barreaux), qui assurent le paiement des avocats pour leurs missions d'AJ sur la base de dotations que chaque CARPA reçoit de l'Etat, via les cours d'appel depuis 2010. Ce circuit morcelé est ressenti par la profession comme source de complications. De son côté*

l'Etat, dans le souci des finances publiques, souhaite responsabiliser la profession d'avocat sans perdre de visibilité sur la gestion des crédits. L'UNCA, instance technique nationale des barreaux, anime le réseau des CARPA et organise les informations de synthèse sur leur gestion.

- Décision opérationnelle pour fin 2013 : décharger les cours d'appel de la gestion intermédiaire des dotations d'AJ allouées aux CARPA et reconcentrer cette allocation au niveau national dès 2014.
- Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 : examiner l'opportunité et préciser les conditions et garanties institutionnelles et budgétaires d'une éventuelle allocation des fonds aux CARPA par l'UNCA.

/ Organisation des avocats

Sujet - Alors que le redressement des comptes publics impose une gestion rigoureuse de l'AJ, le champ de celle-ci s'étend du fait des lois civiles et pénales, notamment pour les procédures de police judiciaire comme la garde à vue ; au-delà, les avocats appellent même au doublement du budget de l'AJ afin notamment d'être mieux rémunérés pour leurs missions à ce titre ; enfin l'Etat comme les avocats souhaitent favoriser le soutien par les barreaux à la qualité de la défense au titre de l'AJ. Dans ce contexte le développement de relations spécifiques entre les barreaux et les avocats particulièrement investis dans les missions au titre de l'AJ doit être encouragé, même à budget globalement constant.

- Approfondissement ciblé à conduire d'ici mi-2014 – Déterminer avec tous les acteurs et si possible sur la base d'expérimentations, les conditions d'un développement de l'organisation de la profession pour les missions d'AJ, non préjudiciable au caractère libéral de la profession : gestion plus globale de leurs dotations par les barreaux, conventionnement entre ceux-ci et les avocats les plus concernés pour un travail en cadre plus collectif (rétribution forfaitaire, actions de soutien et de professionnalisation).

B. SCENARIO + : POUR UNE EVOLUTION ORDONNEE D'ENSEMBLE

Dans cette option, les travaux MAP de mi-2013 sont prolongés dès l'automne 2013 par une conférence d'ensemble, confiée à une personnalité publique expérimentée, afin de produire pour l'été 2014 des propositions de « remise à plat » de l'AJ appelée par plusieurs rapports ces dernières années.

Cette conférence part d'une analyse approfondie de l'économie de la profession d'avocat au regard de l'AJ, conduit des enquêtes auprès des justiciables, utilise les travaux thématiques menés par l'administration dans le scénario de base A.

Contrairement aux investigations MAP d'avril /juillet 2013, elle intègre tous les grands sujets de l'AJ y compris champ matériel, montant des rétributions, etc.) et les met en relation les uns avec les autres.

Par là même, elle favorise la prise d'options, mi-2014, sur certains des grands sujets esquissés par la MAP, comme les plafonds de ressources, les sources de financement et l'organisation de la profession. //