

Annexe 3. Observations thématiques détaillées

Annexe 3.1. Les systèmes d'information et la dématérialisation

FICHE N° 1 : LES SYSTEMES D'INFORMATION ET LA DEMATERIALISATION

Problématique

Aucune communication n'existe entre le logiciel AJWin et les applications informatiques des juridictions judiciaires, des services administratifs des cours d'appel, des juridictions administratives et des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA). Seule la cour de cassation dispose d'une application unique dénommée NOMOS pour l'ensemble de ses activités pénales et civiles comprenant la gestion de l'aide juridictionnelle.

La dématérialisation des procédures constitue en toutes matières un enjeu important de l'évolution des activités judiciaires. Les échanges entre les différents acteurs en matière d'aide juridictionnelle ne peuvent pas actuellement se faire par voie électronique.

Textes applicables

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi.

Articles 1316-3 et 1316-4 du code civil, résultant de la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique, et décrets n° 2001-272 du 30 mars 2001 et n° 2002-535 du 18 avril 2002.

Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN)

Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Constats et analyse

I. UN LOGICIEL ANCIEN ET LIMITE

L'application AJWin installée dans les bureaux de l'aide juridictionnelle (BAJ) gère la procédure de la demande d'aide juridictionnelle jusqu'à la décision dont les juridictions doivent ensuite à nouveau saisir manuellement toutes les données dans leurs applications civiles (WinGes, Wincica, Wincitgi, CITI, TUTI, SATI,...), dans les applications pénales (Cassiopée, MINOS et Wineurs). Il en est de même pour les décisions des sections des juridictions administratives de première instance et de celles des sections des cours administratives d'appel sur leur logiciel Skipper. La gestion du paiement des auxiliaires de justice autres que les avocats, et du recouvrement donne lieu aussi à une nouvelle saisie manuelle des données par le SAR dans le logiciel Chorus.

Certaines juridictions administratives peuvent accéder, en consultation et parfois en saisie, à l'application AJWin des BAJ. Cet accès est défini par des conventions conclues entre la juridiction administrative et le tribunal de grande instance au sein duquel siège le BAJ dans le cadre d'un protocole national conclu entre le Ministère de la justice et le Conseil d'état.

Les données concernant toutes les décisions des BAJ sont transmises aux CARPA respectives au moyen de supports externes qui étaient initialement des disquettes et sont devenus des clés USB avec l'évolution de la technologie. Certains BAJ transmettent leurs données par fichiers joints à des courriels.

Il n'existe pas de logiciel permettant de suivre le processus d'aide juridictionnelle dans sa globalité et notamment les différentes phases de la dépense, l'application AJWin gérant uniquement les procédures d'admission en base locale sans possibilité d'interfaçage avec les autres logiciels métiers. De conception ancienne¹, il n'est pas susceptible d'une évolution rapide et aisée notamment en ce qui concerne :

- la communication et les échanges d'informations entre les partenaires : BAJ, juridictions, CARPA, UNCA, SAR, DDFIP ;
- la mutualisation des applicatifs et des informations de gestion de l'aide juridictionnelle existants : Winci, CARPA, UNCA ;
- la dématérialisation d'un certain nombre d'actes : demandes des justiciables, demandes de pièces complémentaires à ceux-ci et aux avocats, notification des décisions, demandes de retrait, attestations de fin de mission, ordonnances de taxe, états de recouvrement.

En 2009 le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) a demandé une application de suivi financier de l'aide juridictionnelle, à relier aux applications métier (AJWin, logiciels des greffes, etc.). La sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT) a évalué à 600.000 € le coût d'une base alimentée par AJWin et comprenant les communications avec les Directions départementales des finances publiques (DDFIP). Ce coût était estimé à 1.120.000 € pour une base couvrant tout le circuit financier de l'aide juridictionnelle. Les deux projets ont été rejetés par le comité de gouvernance des systèmes d'information le 22 juillet 2011. Pour la SDIT, trois éléments faisaient défaut : des ressources financières et humaines, un portage de maîtrise d'ouvrage clair (DSJ ou SADJAV), des éléments de cadrage à spécifier.

¹ 1999.

2. LES SOLUTIONS A TERME

2.1 Le nouveau logiciel pour l'aide juridictionnelle

Le remplacement du logiciel AJWin par une autre application informatique performante pourrait se faire selon une triple orientation : soit une intégration au futur logiciel civil Portalis, soit une conception autonome comprenant des communications avec les chaînes civiles et pénales, et dans ce dernier cas une possibilité de rapprochement plutôt avec Chorus compte tenu du besoin de faire de cet applicatif métier un outil de gestion budgétaire et comptable des crédits de l'actuel programme 101.

En effet, outre les fonctionnalités actuelles de gestionnaire de données relatives à l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle, le nouveau logiciel devra être un outil de suivi financier et permettre la dématérialisation et la centralisation des données pour fluidifier les échanges entre les différents services.

Qu'il soit intégré ou non à Portalis, il devra communiquer avec toutes les applications métiers civiles et pénales des juridictions (Cassiopée notamment) et les autres applications (Chorus, logiciels des avocats via leur RPVA et des huissiers de justice via leur RPSH).

Le choix de cette alternative n'a pas encore été fait. L'étude de cadrage de la première hypothèse est en cours de finalisation au sein de la SDIT en relation avec la DSJ. Elle sera ensuite soumise à un arbitrage ministériel. Ce choix ne sera pas étranger au positionnement du SADJAV au sein de l'administration centrale du ministère de la justice².

2.2 La dématérialisation de l'aide juridictionnelle

Le site web Services-Public.fr ainsi que les sites web de certaines juridictions permettent l'obtention en ligne de l'imprimé de demande d'aide juridictionnelle et de la liste des pièces à fournir. Mais une fois téléchargés, ces documents ne peuvent être qu'imprimés, renseignés manuellement et transmis au BAJ par courrier postal ou par dépôt au greffe³.

Les demandes d'aide juridictionnelle en ligne ne sont pas actuellement possibles. Un justiciable ne peut pas calculer à distance le taux d'aide juridictionnelle que sa situation personnelle lui permet d'obtenir. Ces possibilités sont pourtant offertes par bon nombre de services en ligne pour évaluer ses droits (aide au logement, impôt sur le revenu, etc.) et ou les faire valoir (actes d'état civil, bulletins numéro 3 du casier judiciaire, documents d'identité, pré-plaintes pénales, etc.)

² Cf. supra.

³ Cf. par exemple le site internet du tribunal de grande instance de Pontoise.

Comme il l'est déjà possible pour les demandes de copie de décision de justice, de bulletin n° 3 du casier judiciaire et de pré-plaintes en ligne⁴, le site web public du ministère de la justice devrait pouvoir être utilisé par les justiciables pour former leurs demandes d'aide juridictionnelle en les saisissant en ligne et en y joignant les pièces justificatives requises. Cette solution ne serait pas réservée aux justiciables disposant de moyen financiers conséquent⁵ car elle répondrait aux besoins des plus démunis grâce à l'entremise de tiers tels que des associations œuvrant dans le domaine social, voire des maisons de la justice et du droit et des points d'accès au droit. En effet de telles fonctionnalités seraient moins coûteuses pour ces populations défavorisées que des frais postaux et de photocopies.

Le Référentiel général de sécurité (RGS) créé par l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les différentes autorités administratives, oblige le ministère de la justice à mener une étude de sécurité afin, d'une part, d'identifier l'ensemble des risques pesant sur la sécurité de ce système et des informations qu'il traite, et d'autre part fixer des objectifs de sécurité concernant d'abord la disponibilité et l'intégrité du système, ensuite la confidentialité et l'intégrité des informations, et enfin l'identification des utilisateurs.

Les échanges entre d'une part les BAJ et d'autre part les justiciables, les avocats et les CARPA entrent dans le champ du RGS.

La SDIT estime que l'évolution du portail public ouvert au justiciable demande un an de travaux pour la réalisation informatique et les tests à partir du moment où le besoin serait complètement spécifié ainsi qu'un délai de trois mois minimum pour le déploiement technique sur l'ensemble des BAJ et la formation des utilisateurs. Cette solution représente un coût de l'ordre de 200.000 €.

Les données saisies en ligne devraient être reprises par l'application AJWin, ce qui allégera le travail des agents du BAJ. Les difficultés inhérentes à la mise en place de la signature électronique⁶, peuvent dans un premier temps limiter le développement à la préparation de la demande et des pièces justificatives. A l'instar par exemple de l'expérience des services de police pour les pré-plaintes, le portail pourrait être utilisé pour une saisie par le justiciable des éléments de sa demande d'aide juridictionnelle et la prise d'un rendez-vous avec un agent du BAJ afin de se présenter devant celui-ci pour signer le formulaire et le cas échéant déposer ses pièces.

L'étude devra prendre en considération le stockage et l'archivage des pièces justificatives produites eu égard à leur passage à travers le serveur national et à leur utilisation sur l'application locale.

Une étude de sécurité doit être menée pour évaluer tous les risques.

3. LES MESURES IMMEDIATES

En l'attente de la réécriture du logiciel traitant toute l'aide juridictionnelle, des mesures peuvent être prises pour simplifier et améliorer l'utilisation des systèmes d'information.

⁴ par lien vers le site géré par le ministère de l'intérieur.

⁵ et dont excluant par essence ces justiciables du champ d'action de l'aide juridictionnelle.

⁶ Au sens de l'article 4 de la loi n° 2000-230 du 13 mars 2000.

3.1 La communication par voie électronique via les réseaux privés virtuels

Les BAJ et les barreaux rencontrés souhaiteraient pouvoir procéder à la communication des pièces justificatives et des décisions, voire des récépissés, par voie dématérialisée. Dans l'immédiat, la création d'adresses électroniques structurelles dans tous les BAJ et la généralisation de leur utilisation peut répondre à ces besoins de transmission.

Afin de répondre aux exigences des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les échanges par adresses électroniques structurelles nécessitent *a minima* que les CARPA soient connectées au RPVA et que la convention nationale sur les échanges électroniques entre les juridictions et les avocats doit être modifiée en conséquence. Il en est de même pour les communications des BAJ et des SAR avec les huissiers de justice via leur RPSH.

3.2 La communication par voie électronique avec les particuliers

Comme il a été analysé précédemment, la communication au demandeur de l'aide juridictionnelle du récépissé du dépôt de sa demande, voire des demandes de pièces complémentaires, pourrait être utilement formalisée par l'utilisation d'une adresse électronique qu'il mentionnerait, en connaissance de cause, sur l'imprimé *cerfa*⁷.

Cette communication doit respecter les exigences des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Dans un premier temps, l'utilisation des messageries sur le web paraît possible dès lors que les communications sont limitées à des informations ne rentrant pas dans le champ de données personnelles, ce qui exclut à l'heure actuelle la transmission de pièces jointes personnelles.

3.3 L'aide juridictionnelle et les contentieux administratifs

Nombre de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel gèrent directement tout le processus les concernant à travers les conventions signées à cet effet avec les chefs des tribunaux de grande instance dans le cadre de la convention nationale entre le ministère de la justice et le conseil d'Etat. Le déploiement de l'application AJWin dans leurs locaux permet à ces agents des juridictions administratives de consulter les données fournies par ce logiciel. Mais les besoins spécifiques de ces juridictions en matière notamment de délais relatifs à la recevabilité des voies de recours et de sursis à statuer, ont amené les acteurs locaux à permettre aux agents des greffes de ces juridictions administratives de saisir les données nécessaires à la prise des décisions relatives à l'aide juridictionnelle.

Ces aspects relatifs à AJWin ne sont pas étrangers au fait que les sections des tribunaux administratifs et autres juridictions administratives de première instance et celles des cours administratives d'appel fonctionnent en réalité de manière autonome en ce qui concerne les moyens humains et en grande partie matériels nécessaires. En effet, les présidents de ces sections sont des magistrats administratifs, les agents qui en assurent le secrétariat sont des fonctionnaires de ces juridictions et les réunions de ces sections se tiennent dans leurs propres locaux. Dans les situations rencontrées par la mission, les directeurs de greffe des tribunaux de grande instance qui sont, de plein droit, vice-président de ces sections n'y siègent pas, la présidence étant toujours assurée par les présidents, magistrats administratifs.

⁷ Cf. fiche sur le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle.

Le rôle des BAJ est alors limité à l'affranchissement des courriers postaux expédiés aux justiciables, et ce pour des raisons tenant à la prise en charge de ces frais postaux par le budget de fonctionnement des tribunaux de grande instance.

Dès lors se pose la question du maintien au sein des BAJ des sections des tribunaux administratifs et des cours administrative d'appel pour ce seul motif de coûts pour la mission Justice (services judiciaires). Un tel transfert serait aussi plus en cohérence avec les exigences de la LOLF⁸.

Outre cette question structurelle, il convient d'ores et déjà de généraliser le déploiement de l'application AJWin dans les locaux des tribunaux administratifs pour que les juridictions administratives gèrent directement tout le processus les concernant à travers les conventions signées à cet effet avec les chefs des tribunaux de grande instance dans le cadre de la convention nationale entre le ministère de la justice et le conseil d'Etat.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- créer des adresses électroniques structurelles dans tous les BAJ et généraliser leur utilisation peut répondre aux besoins de transmission des BAJ avec les greffes des juridictions, les SAR et la chancellerie via le RPVJ, avec les avocats et les CARPA, voire l'UNCA, via le RPVA et avec les huissiers de justice via le RPSH ;
- connecter les CARPA au RPVA pour permettre les échanges par adresses électroniques structurelles des BAJ et modifier en conséquence la convention nationale sur les échanges électroniques entre les juridictions et les avocats afin de répondre aussi aux exigences des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- prendre en considération le stockage et l'archivage des pièces justificatives produites eu égard à leur passage à travers le serveur national et à leur utilisation sur l'application locale ; procéder à une étude de sécurité pour évaluer tous les risques ;
- concevoir et mettre en œuvre un site de calcul en ligne de l'aide juridictionnelle sur le portail public du ministère de la justice à l'instar d'autres services publics en ligne, d'abord pour permettre aux justiciables d'évaluer leurs droits en matière d'aide juridictionnelle (aide au logement, impôt sur le revenu, etc.) et ensuite de les faire valoir (actes d'état civil, bulletins numéro 3 du casier judiciaire, documents d'identité, plaintes pénales, etc.) ;

⁸ Cf. dans la fiche sur l'organisation et le pilotage des BAJ, la proposition de transférer les sections des tribunaux administratifs et autres juridictions administratives de première instance et celles des cours administrative d'appel vers l'organisation interne des tribunaux administratifs d'une part, et de maintenir les seules sections compétentes pour les juridictions judiciaires de première instance et de celles des cours d'appel au sein des BAJ des tribunaux de grande instance, conformément aux exigences de la LOLF, avec désignation du « greffier en chef » du tribunal administratif en qualité de vice-président du BAJ « des juridictions administratives ».

- modifier l'imprimé *cerfa* afin d'offrir la possibilité au demandeur de l'aide juridictionnelle, d'y mentionner une adresse électronique à laquelle il accepte d'être contacté et de recevoir le récépissé du dépôt de sa demande, voire des demandes de pièces complémentaires, sous réserve des exigences des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- généraliser le déploiement de l'application AJWin dans les locaux des tribunaux administratifs pour que les juridictions administratives gèrent directement tout le processus les concernant à travers les conventions signées à cet effet avec les chefs des tribunaux de grande instance dans le cadre de la convention nationale entre le ministère de la justice et le conseil d'Etat.

Annexe 3.2. Le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle

FICHE N°2 : LE DEPOT DE LA DEMANDE D'AIDE JURIDICTIONNELLE

Problématique

Les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle ont des incidences sur ceux des procédures devant les juridictions. Le dépôt au secrétariat du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) *ab initio* d'un dossier complet accompagné de toutes les pièces justificatives évite une demande de pièces complémentaires propre à rallonger le délai d'instruction de la demande d'aide juridictionnelle et à engendrer un coût en moyens humains (ETP de greffe) et financiers (frais postaux).

Dans un souci de simplification et de meilleure efficacité budgétaire, les modalités d'envoi par le greffe de l'avis à la juridiction du dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle et de délivrance d'un récépissé au demandeur doivent également être revues.

Textes applicables

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi.

Constats et analyse

I. L'EXIGENCE DU DEPOT D'UN DOSSIER DE DEMANDE D'AIDE JURIDICTIONNELLE COMPLET

1.1 Un imprimé *cerfa* à simplifier

La demande d'aide juridictionnelle, déposée ou adressée par voie postale avant ou pendant l'instance est formalisée sur un imprimé *cerfa*¹. Cet imprimé doit être complété et accompagné des pièces justificatives nécessaires à l'attribution de l'aide juridictionnelle. Une notice explicative aide le justiciable à compléter cet imprimé.

L'imprimé *cerfa* n'est pas actualisé² et, de l'avis unanime des différents acteurs rencontrés, est parfois difficilement compréhensible par le justiciable. Les associations d'aide aux justiciables et les avocats ont également des difficultés à compléter cet imprimé. La plupart des juridictions ont conçu un ou plusieurs imprimés spécifiques pour les pièces à fournir, notamment sur les éléments du patrimoine et l'attestation d'hébergement. Le justiciable peut ainsi avoir plusieurs formulaires à compléter en plus du formulaire *cerfa*.

¹ Imprimé *cerfa* n°12467#01 et sa notice *cerfa* n°51036#02

² Il fait référence au RMI remplacé maintenant par le RSA et il indique un délai de recours d'un mois contre une décision d'aide juridictionnelle alors qu'il a été fixé à 15 jours par décret n°2011-272 du 15 mars 2011 (article 7).

La subsidiarité de l'aide juridictionnelle n'apparaît pas de façon évidente dans l'imprimé *cerfa* : d'une part, la question relative à une assurance prenant en charge les frais du procès n'est abordée qu'à la fin de la 2^{ème} page de l'imprimé à compléter, et d'autre part, l'intitulé de la question prête à confusion en ce que l'adjectif qualificatif « facultatif » est indiqué entre parenthèses à la fin de celle-ci et laisse un doute sur le substantif dont il est l'épithète³. Ainsi, le justiciable comprend souvent qu'il n'a pas l'obligation de répondre à la question.

1.2 Un nombre trop important de demandes de pièces complémentaires

Le secrétariat du BAJ vérifie que les pièces nécessaires sont jointes.

Il résulte des entretiens avec les agents des BAJ que le nombre de dossiers incomplets est important y compris ceux déposés par des avocats⁴. Certains barreaux, en concertation avec les chefs de juridiction, sensibilisent les avocats à l'aide juridictionnelle.

Ainsi, à Lille, les chefs du tribunal de grande instance réunissent mensuellement le directeur de greffe, le bâtonnier, le président et le vice-président du BAJ afin d'évoquer les éventuelles difficultés. Le président et le vice-président du BAJ organisent, deux fois par an depuis 2011, une formation pour les avocats ayant moins de deux ans d'exercice dans le cadre de leur formation continue obligatoire. Le barreau rappelle périodiquement aux avocats, notamment par une lettre d'information, la nécessité de présenter des dossiers complets.

A Lyon, un protocole a été établi entre le tribunal de grande instance et le barreau pour harmoniser les pratiques afin de traiter les demandes d'aide juridictionnelle avec rapidité et efficacité. L'avocat qui accepte d'être désigné au titre de l'aide juridictionnelle prend soin de constituer ou faire constituer par son client un dossier complet avec toutes les indications utiles sur les ressources du justiciable et la nature du contentieux. Il s'engage à déposer le dossier le plus tôt possible en précisant les dates d'audience, de renvoi et de délibéré si l'affaire est en cours. En contrepartie, le BAJ s'attache à traiter les dossiers complets dans les meilleurs délais et en toute hypothèse dans des délais compatibles avec les dates d'audiences.

1.3 Un traitement couteux des demandes de pièces complémentaires

Si le dossier est incomplet, une demande de pièces ou de renseignements est adressée par le bureau d'aide juridictionnelle en application de l'article 42 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991. Cette demande fixe un délai de réponse qui ne peut être supérieur à deux mois. Le demandeur est averti que la caducité de sa demande sera prononcée s'il ne communique pas les pièces dans le délai imparti. Le courrier est adressé par tout dispositif permettant d'attester de la date de la réception.

³ « Avez-vous une assurance prenant en charge les frais du procès (facultatif) ? »

⁴ A Lyon, le taux de dossiers incomplets est de 27% au cours du premier semestre 2013. Le rapport d'activité 2012 du bureau d'aide juridictionnelle de Lille souligne le nombre important de dossiers incomplets. Le bureau de l'aide juridictionnelle de Montpellier indique que quatre dossiers sur cinq sont incomplets.

La liste des pièces à joindre⁵ d'une part comporte des pièces limitativement énumérées⁶ mais d'autres part est parfois le plus imprécise⁷.

Il convient de limiter le nombre de demandes de pièces complémentaires, facteur d'alourdissement des charges en moyens humains et financiers et d'allongement des délais de traitement. Le directeur de greffe du tribunal de grande instance de Lyon estime que chaque mois, les 12 agents du BAJ consacrent un total de 14 jours à traiter les demandes de pièces complémentaires, soit un peu plus d'une journée de travail par mois et par agent. Afin de diminuer le coût des demandes de pièces complémentaires, de nombreux BAJ transmettent les demandes de pièces complémentaires par lettre simple.

Tel est le cas du BAJ de Montpellier dont le directeur de greffe a évalué à 50.000 € le coût annuel que représenterait l'envoi de demandes de pièces complémentaires par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. A Lyon, le directeur de greffe signale que 31.920 euros sont consacrés chaque année à l'envoi de courriers recommandés de demande de pièces complémentaires. A Paris, la chef du secrétariat du BAJ indique que le coût des envois de demandes de pièces complémentaires s'est élevé en 2012 à 72 924 €⁸.

Les BAJ font toutefois valoir que l'envoi par lettre simple ne permet pas d'avoir la preuve de sa réception, ce qui élimine la possibilité pour le BAJ de prononcer une caducité de la demande d'aide juridictionnelle si les pièces manquantes ne sont pas envoyées par le demandeur dans le délai imparti. Le BAJ est alors amené à prononcer un rejet de la demande, alors susceptible de recours devant le premier président de la cour d'appel.

L'envoi par lettre recommandée ne garantit pas toujours sa réception. Il résulte des entretiens avec les BAJ qu'un nombre relativement important de demandeurs de l'aide juridictionnelle ne vont pas retirer les lettres recommandées à La Poste. Dans ce cas également, le BAJ ne prononce pas la caducité de la demande.

Une modification de l'article 42 du décret du 19 décembre 1991 doit être envisagée afin de développer l'envoi des demandes de pièces complémentaires par lettre simple. L'absence de certitude sur la réception de cette demande par le justiciable amène à envisager deux hypothèses.

Une première voie de réflexion peut porter sur le maintien du principe de la caducité de la demande. Cette caducité est constatée par une ordonnance insusceptible de recours, qui est notifiée au demandeur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Le demandeur peut déposer une nouvelle demande d'aide juridictionnelle.

Si dans un grand nombre de cas une nouvelle demande ne nuit pas aux intérêts du demandeur, en revanche, tel n'est pas le cas de certaines procédures :

- action déjà engagée et pour laquelle la décision d'aide juridictionnelle doit intervenir avant toute décision de la juridiction saisie (mesure d'instruction ou décision au fond) ;

⁵ Notice cerfa n°51036#02

⁶ Votre carte d'identité ou l'extrait de votre acte de naissance ou votre livret de famille régulièrement tenus à jour des mentions relatives à la nationalité, l'avis à victime qui vous a été délivré ou la décision remise par le juge d'instruction, la dernière notification de versement du RMI, du fonds national de solidarité ou de l'allocation d'insertion, etc.

⁷ Votre titre de séjour ou le renouvellement de ce titre et tout document prouvant où vous habitez habituellement (par exemple facture EDF, ...), tout document justificatif des ressources de votre foyer depuis le 1^{er} janvier de cette année, etc.

⁸ Pour le premier trimestre 2013, le coût est de 20 146 €

4

- action dont les effets ne courent qu'à compter de la demande en justice : dettes alimentaires, intérêts moratoires, *etc.* ;
- action devant être engagée dans un délai court : recours d'appel, pourvois en cassation, instance devant les juridictions de l'ordre administratif.

Une deuxième voie de réflexion peut porter sur l'abandon du principe de la caducité de la demande au profit d'un rejet pur et simple de la demande d'aide juridictionnelle mal fondée. Dans ce cas le demandeur peut utiliser la voie de recours devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué auquel il pourra produire toute pièce justificative prouvant qu'il remplit les conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle. Cette solution présente l'avantage de simplifier le travail du BAJ et de réduire ses frais postaux.

Mais il présente le risque d'augmenter le nombre de recours devant le premier président de la cour d'appel. A titre d'exemple, les statistiques produites par le BAJ de Montpellier montrent qu'en 2012 les 3.279 décisions de rejet de demande d'aide juridictionnelle, ont donné lieu à 150 recours devant le premier président, soit 4,6 %. Au cours des cinq premiers mois de l'année 2013, les 1.561 décisions de rejet ont entraîné 154 recours, soit 9,9 %.

Une troisième voie de réflexion peut porter sur la suppression des demandes de pièces complémentaires. Tout dossier incomplet aurait pour conséquence une caducité de la demande d'aide juridictionnelle. Cette solution présente l'avantage d'alléger considérablement les tâches du BAJ et de réduire les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle. Elle nécessite l'élaboration d'une liste précise des pièces à fournir. Toutefois, l'automatisme de ce nouveau mode d'instruction pourrait entraîner, au moins dans un premier temps, des difficultés relationnelles voire l'incompréhension des justiciables ou de leur avocat.

Cette analyse amène la mission à proposer soit de supprimer les demandes de pièces complémentaires et d'exiger un dépôt de dossier complet sous peine de caducité de la demande, soit de développer l'envoi des demandes de pièces complémentaires par lettre simple ou sous forme dématérialisée. En cas d'incertitude sur la date de réception d'un tel courrier, il conviendrait de privilégier une décision de rejet de la demande d'aide juridictionnelle susceptible de recours, par rapport à une constatation de la caducité de la demande.

2. DES MODALITES D'ENVOI D'UN AVIS DU DEPOT DE LA DEMANDE A LA JURIDICTION SAISIE ET DE DELIVRANCE D'UN RECEPISSE AU JUSTICIABLE A SIMPLIFIER

Dans le cas où une instance est déjà en cours, le secrétaire du BAJ doit aviser immédiatement le président de la juridiction saisie qu'une demande d'aide juridictionnelle a été déposée.

De même, lorsque la demande est formée en vue d'exercer une voie de recours, il doit adresser immédiatement un avis au président de la juridiction devant laquelle le recours doit être porté⁹.

Ces diligences sont impératives car d'une part, la juridiction déjà saisie ne peut pas valablement statuer sur l'action déjà engagée dès lors qu'une demande d'aide juridictionnelle est faite, et d'autre part car elles sont nécessaires pour l'appréciation de l'interruption des délais de procédure entraînée par le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle¹⁰.

Toutefois, des BAJ relèvent que ces avis ne sont pas facilement exploitables par la juridiction destinataire dans la mesure où le demandeur de l'aide juridictionnelle n'indique pas le numéro du répertoire général¹¹ de l'affaire en cours, l'imprimé *cerfa* n'invitant pas à mentionner une telle précision mais seulement à indiquer la juridiction éventuellement déjà saisie et la date à laquelle le demandeur de l'aide juridictionnelle est convoqué¹². Pour classer ces avis dans l'affaire en cours, les agents du greffe de la juridiction saisie devraient faire des recherches dans leur logiciel à l'aide de l'identité de cette partie et de la date de l'audience déclarée, ce qui n'est pas aisé. Ces avis demeurent très souvent stockés dans les greffes en attente de leur destruction. Certains BAJ ne les transmettent donc plus.

La transmission de ces avis gagnerait en efficacité si ces documents comportaient lesdites références et pour ce faire, si l'imprimé *cerfa* était amélioré en ce sens. Ces avis pourraient être communiqués par messagerie électronique interne à condition que chaque BAJ soit équipé d'une adresse électronique structurelle sur le RPVJ¹³.

En revanche le décret ne prévoit pas l'obligation pour le BAJ de délivrer un récépissé au justiciable. Les pratiques varient d'un BAJ à un autre. Certains délivrent systématiquement ce récépissé, d'autres ne le délivrent que pour les demandes déposées et pas pour celles transmises par courrier postal. D'autres enfin ne l'établissent qu'à la demande du justiciable ou de son avocat. Ce récépissé peut consister en l'apposition du timbre-date du BAJ sur une copie de la première page de la demande d'aide juridictionnelle.

S'agissant de l'envoi du récépissé au demandeur de l'aide juridictionnelle, certains BAJ soulignent, à l'opposé de ceux qui précèdent, que lorsqu'une instance est déjà en cours, le BAJ transmet concomitamment un avis à la juridiction saisie. Ils estiment que l'envoi du récépissé à ce demandeur est superflu. En revanche, si le BAJ n'a pas encore statué à la date où le demandeur de l'aide juridictionnelle introduit son instance, il devra produire ce récépissé pour être dispensé de la justification de la contribution pour l'aide juridictionnelle¹⁴.

⁹ Article 43 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991.

¹⁰ Articles 38 et 39 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991.

¹¹ N° R.G.

¹² Imprimé *cerfa* n° 12467#01, page 2, § 2.

¹³ Cf. fiche sur les systèmes d'information et la dématérialisation.

¹⁴ L'article 62-4 du code de procédure civile énonce : « la personne, redevable de la contribution pour l'aide juridique, justifie de son acquittement, lors de la saisine du juge, par l'apposition de timbres mobiles ou la remise d'un justificatif lorsque la contribution a été acquittée par voie électronique, sauf si elle a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Dans ce cas, elle joint la décision accordant cette aide à l'acte de saisine. À défaut de décision rendue sur la demande d'aide juridictionnelle, la saisine est accompagnée de la copie de cette demande. Si cette demande d'aide juridictionnelle est déclarée caduque ou rejetée, ou que la décision l'octroyant est retirée, le demandeur justifie de l'acquittement de la contribution pour l'aide juridique dans le mois suivant, selon le cas, la notification de la caducité ou la date à laquelle le rejet ou le retrait est devenu définitif ».

L'envoi d'un récépissé n'est donc pas systématiquement nécessaire. Il pourrait avoir lieu sous forme dématérialisée¹⁵.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- Mettre à jour l'imprimé *cerfa* et notamment prendre en compte le remplacement du RMI par le RSA, la suppression des avoués et la modification du délai de recours contre la décision d'aide juridictionnelle ;
- Le compléter par un champ permettant au demandeur de mentionner l'adresse électronique à laquelle il peut être joint ainsi que par un champ l'invitant à préciser le numéro du répertoire général (n° R.G.) de l'affaire qui serait déjà engagée le cas échéant ;
- Simplifier cet imprimé et le rédiger dans un langage plus clair en concertation avec les utilisateurs ;
- Généraliser le partenariat entre les barreaux et les chefs de juridiction notamment par l'élaboration de protocoles avec des engagements réciproques de bonnes pratiques pour renforcer l'efficacité du traitement de l'aide juridictionnelle ;
- Doter chaque BAJ d'une adresse électronique structurelle permettant de procéder aux échanges nécessaires tant avec les avocats, lesquels disposent tous d'une adresse professionnelle électronique du RPVA, qu'avec les juridictions voire, le cas échéant, les justiciables sous réserve du respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
- Exiger un dépôt *ab initio* d'un dossier complet sous peine de caducité de la demande ou développer l'envoi des demandes de pièces complémentaires par lettre simple ou sous forme dématérialisée. Privilégier, en cas d'incertitude sur la date de réception d'un tel courrier, une décision de rejet de la demande d'aide juridictionnelle susceptible de recours, par rapport à une constatation de la caducité de la demande.

¹⁵ Cf. fiche sur la dématérialisation.

Annexe 3.3. *Le contrôle des conditions d'admission à l'aide juridictionnelle*

FICHE N° 3 : LE CONTROLE DES CONDITIONS D'ADMISSION A L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Problématique

L'admission à l'aide juridictionnelle est soumise à des conditions tenant à :

- la qualité du demandeur (articles 2 et 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991) ;
- la recevabilité de la demande en justice (article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991) ;
- les plafonds de ressource (art 4 et 5 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991).

Le contrôle opéré par le bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ) repose en grande partie sur les éléments déclaratifs du demandeur à l'aide juridictionnelle. Le seul moyen de vérification dont le BAJ dispose directement est la possibilité d'accéder aux données de la caisse d'allocation familiale via l'applicatif « CAFPRO ».

Constats et analyse

1. LE CONTROLE DE LA QUALITE DU DEMANDEUR

Le demandeur, personne physique, s'il est de nationalité étrangère, non ressortissant de l'union européenne doit résider habituellement et régulièrement en France.

Il doit joindre une copie de sa carte de séjour en cours de validité. Cependant certains BAJ considèrent le récépissé d'une première demande de carte de séjour comme titre régulier, ce qu'il n'est pas. Ces différences de traitement créent des disparités sur l'ensemble du territoire national.

Des instructions précises apparaissent indispensables afin d'unifier les pratiques sur la base de la réglementation en vigueur.

2. LE CONTROLE DE LA RECEVABILITE DE LA DEMANDE EN JUSTICE

L'action ne doit pas apparaître manifestement irrecevable ou dénuée de fondement¹.

L'irrecevabilité manifeste de la demande ou son absence de fondement est difficilement appréciable par les bureaux d'aide juridictionnelle qui ne peuvent en aucun cas préjuger du fond².

¹ Premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

² Selon l'article 122 du code de procédure civile une demande en justice est irrecevable sans examen au fond, pour défaut de droit d'agir du demandeur, tel le défaut de qualité, le défaut d'intérêt, la prescription, le délai préfix, la chose jugée.

2

L'application de l'article 7 de la loi est d'autant plus difficile que de nombreuses décisions d'aide juridictionnelle sont prises selon la procédure de l'article 22 sans discussion collégiale.

La présidente du bureau d'aide juridictionnelle d'Evreux a indiqué faire application de l'article 7 notamment à une demande d'aide juridictionnelle d'une personne se présentant comme victime alors qu'aucune procédure n'est en cours.

A défaut de pouvoir appliquer le premier alinéa de l'article 7 au stade de l'examen de la demande d'aide juridictionnelle, la juridiction qui déclare l'action abusive ou dilatoire prononce le retrait de l'aide juridictionnelle conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991³.

L'attention des juridictions devrait être attirée sur ces dispositions qui apparaissent pour elles comme une obligation et non une simple possibilité.

En outre, le BAJ de la cour de cassation recherche, en application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 7, s'il existe un moyen sérieux de cassation de la décision contestée. En 2012, sur 10.557 décisions, ce BAJ a prononcé 2.094 décisions d'irrecevabilités ou de caducités (19,83%). Cette disposition n'est pas applicable aux autres juridictions.

3. LE CONTROLE DES RESSOURCES ET DU PATRIMOINE

Les ressources prises en compte pour apprécier le droit à l'aide juridictionnelle au regard de plafond sont la moyenne mensuelle des ressources de la dernière année civile effectivement perçues par le demandeur.

Sont prises en considération les ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition. Sont exclues de l'appréciation des ressources les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales⁴.

Il est encore tenu compte de l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé⁵.

Dans l'appréciation des ressources, de celles du conjoint du demandeur de l'aide juridictionnelle, ainsi que de celles vivant habituellement à son foyer, sont également prises en considération⁶.

³ Cf. fiche sur les mécanismes opérant un retour sur l'aide juridictionnelle.

⁴ L'article 2 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 dispose que sont exclues de l'appréciation des ressources : les prestations familiales énumérées à l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, les prestations sociales à objet spécialisé énumérées à l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, l'aide personnalisée au logement prévue à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, l'allocation de logement prévue par l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale et le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Deuxième alinéa de l'article 5 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

⁶ Troisième alinéa de l'article 5 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

3.1 L'exclusion du RSA dans le calcul des ressources perçues

L'article 2 du décret du 19 décembre 1991 dispose qu'est exclu de l'appréciation des ressources le revenu de solidarité active mentionné à l'article L262-1 du code de l'action sociale et des familles. Cette disposition n'empêche pas la justification des ressources, elle exclut uniquement d'intégrer le RSA dans le calcul des ressources perçues.

L'article 34 du décret modifié par l'article 4 du décret n°2013-525 du 20 juin 2013 précise que si le requérant est bénéficiaire du RSA et que ses ressources n'excèdent pas le montant forfaitaire visé au 2° de l'article L.262-2 du code de l'action sociale et des familles, la déclaration de ressources prévu à l'article 34 (1°) est remplacée par tout document justifiant de la perception de cette allocation. Le montant forfaitaire correspond au RSA « socle » versé aux personnes n'ayant aucune ressource.

Seules les personnes bénéficiant du RSA « socle » sont donc dispensées de justifier de l'insuffisance de leurs ressources.

L'absence de précision du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 a pour conséquence des appréciations différentes selon les BAJ, certains dispensant les bénéficiaires de tout type de RSA de la justification de leurs ressources et accordant l'aide juridictionnelle à des bénéficiaires du RSA ayant par ailleurs d'autres ressources.

Il apparaît impératif de modifier ce texte afin qu'il mentionne expressément que seul le RSA « socle » dispense de la justification des ressources.

3.2 La prise en compte des ressources de l'hébergeant

Parfois, le demandeur de l'aide juridictionnelle ne dispose pas personnellement d'un logement mais réside chez un membre de sa famille ou chez un tiers. Ce mode d'habitat peut être permanent ou provisoire (procédure de divorce en cours, perte d'emploi, etc.).

Certains BAJ ne prennent en compte les ressources de l'hébergeant qu'au-delà d'une durée de cette situation supérieure à six mois, voire un an. Pour d'autres, il n'existe pas de règles prédéfinies, ils sont pragmatiques et vérifient que l'hébergement ne soit pas un geste provisoire de solidarité familiale.

Pour les mineurs dans les procédures devant le juge des enfants, certains BAJ, conformément à la législation⁷, prennent en compte les revenus des parents, sauf en cas de divergence d'intérêt entre ceux-ci et l'enfant, de placement du mineur ou de désintérêt des parents vis-à-vis de l'enfant. En revanche, d'autres BAJ accordent systématiquement l'aide juridictionnelle même si les parents ont des revenus supérieurs au plafond de l'aide juridictionnelle.

Des instructions précises afin d'unifier les pratiques apparaissent indispensables. Pour les procédures devant le juge des enfants, la chancellerie rappellera sans délai l'application stricte du décret. Pour la prise en compte des ressources de l'hébergeant, une circulaire devra être élaborée, en concertation avec les avocats et les associations, afin de préciser le décret sur la notion d'hébergeant.

⁷ Article 5 *in fine* de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

4

3.3 Le contrôle du patrimoine

La prise en compte des sommes détenues par le demandeur de l'aide juridictionnelle sur des placements financiers tels que des livrets d'épargne, est appréciée différemment par les BAJ. Certains répartissent le montant total de ces économies sur les douze mois d'une année et l'ajoutent aux autres ressources. D'autres prennent en compte la somme totale détenue mais seulement au-delà d'un seuil variant de 5.000 à 15.000 euros. Toutefois, un premier président de la cour d'appel saisi sur recours contre une décision de rejet de la demande d'aide juridictionnelle ayant inclus l'épargne dans l'appréciation du plafond de ressources, a fait droit à la demande d'aide juridictionnelle.

Lorsque le demandeur de l'aide juridictionnelle possède un bien immobilier, il n'est pris en compte que si ce bien ne constitue pas la résidence principale. Certains BAJ ne prennent en considération que le patrimoine immobilier qui génère un revenu excluant ainsi de leurs calculs les résidences secondaires non mises en location.

Il convient donc de préciser les conditions de prise en compte des placements financiers et du patrimoine immobilier afin d'unifier les pratiques. A cette fin, il conviendrait de se rapprocher des conditions dans lesquelles sont accordées les autres prestations sociales : AAH, AL, APL, CMUC, RSA, etc.

3.4 Les moyens de contrôle dont disposent les BAJ

Les BAJ ont la possibilité d'accéder à la base de données de la caisse d'allocation familiale (CAF) de leur département en se connectant sur internet à l'application informatique « CAFPRO » réservée à certains partenaires des CAF⁸.

Cet accès, autorisé par la CNIL, s'inscrit dans le cadre du pouvoir reconnu aux BAJ par l'article 21 de la loi du 10 juillet 1991, de recueillir tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé. Après signature d'une convention par la juridiction et obtention d'une habilitation de la CAF, il permet de consulter certaines données relatives aux demandeurs de l'aide juridictionnelle, allocataires de prestations versées par la CAF.

L'accès au dossier CAF du demandeur de l'aide juridictionnelle nécessite la connaissance par le BAJ du numéro d'allocataire du demandeur. L'imprimé actuel de demande d'aide juridictionnelle ne comportant pas une rubrique « numéro d'allocataire CAF »⁹, le BAJ utilise le numéro d'allocataire figurant sur les documents émanant de la CAF fournis par le justiciable. La caisse nationale d'allocation familiale (CNAF) a rappelé que l'allocataire doit être informé de la possibilité pour le BAJ d'accéder à ses données personnelles. Il est donc impératif de refondre dans les meilleurs délais l'imprimé CERFA de demande d'aide juridictionnelle.

La plupart des BAJ rencontrés ont déclaré avoir accès à CAFPRO mais peu l'utilisent, certains notamment lorsque l'attestation de RSA n'est pas jointe à la demande d'aide juridictionnelle ou n'est pas actualisée. En revanche aucun ne l'utilisent pour contrôler les ressources, d'une part parce que les données figurant dans le dossier CAF sont celles de l'année N-2 et d'autre part, parce qu'aucun élément du patrimoine ou du train de vie n'y figure.

Actuellement, les BAJ n'ont pas accès aux fichiers des services fiscaux.

⁸ Circulaire du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV) du 21 novembre 2006.

⁹ La circulaire du SADJPV du 21 novembre 2006 sur l'accès au service « CAFPRO » avait annoncé une refonte de l'imprimé de demande d'aide juridictionnelle afin d'y inclure la rubrique « numéro d'allocataire CAF ».

Plusieurs BAJ sollicitent le représentant des impôts qui siège en son sein, pour effectuer des vérifications sur des dossiers complexes.

Les BAJ de Lille et de Montpellier ont émis le souhait d'avoir accès à la base de données des services fiscaux.

Le 4 février 2013, une réunion entre le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), la direction des services judiciaires, le SADJAV et le pôle gestion de la direction générale des finances publiques (DGFIP) a été organisée pour étudier les modalités d'un accès dématérialisé des BAJ aux données fiscales des contribuables. Les éléments de ressources auxquels ces bureaux veulent avoir accès sont transmis par la DGFIP aux CAF. Une extension de l'accès à CAFPRO permettrait aux BAJ d'obtenir ces informations. Dans le cadre de la dématérialisation de l'avis d'imposition prévue en 2014 et sous réserve de modifications textuelles, il pourrait également être envisagé que les BAJ y accèdent d'ores et déjà. Cet accès aurait l'avantage de concerner tous les demandeurs de l'aide juridictionnelle et pas seulement les allocataires des CAF ou des caisses de la mutualité sociale agricole (MSA).

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- unifier les pratiques des BAJ en matière de :
 - appréciation des titres de séjour produits par les demandeurs de nationalité étrangère, non ressortissants de l'union européenne, résidant en France ;
 - prise en considération des ressources de l'hébergeant dans le cas où le demandeur de l'aide juridictionnelle ne dispose pas personnellement d'un logement mais réside chez un membre de sa famille ou chez un tiers ;
 - prise en considération des ressources des parents dans les procédures concernant les mineurs conformément aux dispositions de l'article 5 in fine de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- préciser les conditions de prise en considération des placements financiers et du patrimoine immobilier du demandeur de l'aide juridictionnelle ;
- sensibiliser les juridictions sur les dispositions du troisième alinéa de l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991¹⁰ prévoyant que « *la juridiction qui déclare l'action abusive ou dilatoire prononce le retrait de l'aide juridictionnelle* » ;
- modifier les dispositions de l'article 34 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, afin de préciser que seul le RSA « socle » dispense de la justification des ressources ;
- développer l'utilisation de l'application « CAFPRO » par les BAJ ;
- donner d'ores et déjà un accès aux BAJ aux données fiscales dans le cadre de la dématérialisation de l'avis d'imposition prévue en 2014.

¹⁰ Cf. Fiche sur le retrait de l'aide juridictionnelle.

Annexe 3.4. *L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle*

FICHE N°4 : L'ADMISSION PROVISOIRE A L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Problématique

Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée soit par le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ), soit par la juridiction compétente ou son président.

Textes applicables

L'article 20 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et les articles 41 et 62 à 65 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi définissent les conditions dans lesquelles l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre provisoire.

Constats et analyse

Il convient d'abord de relever que certains des interlocuteurs de la mission indiquent que le président de la juridiction saisie d'une demande d'admission provisoire à l'aide juridictionnelle se trouve rarement en possession des éléments patrimoniaux lui permettant d'apprécier si le demandeur satisfait ou non aux conditions légales d'obtention de l'aide juridictionnelle.

Dans ce cas le président de la juridiction peut être enclin à rejeter la demande d'admission provisoire faute d'élément probant. Il s'expose alors à une demande de renvoi de la part de l'avocat afin que le bureau de l'aide juridictionnelle soit saisi d'un dossier complet et puisse statuer sur la demande. Un tel renvoi sollicité peut amener ce président à renvoyer l'affaire à une audience éloignée. Cette hypothèse est peu favorable à une fluidité de l'écoulement des procédures de la juridiction saisie.

Mais l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut quand même amener l'avocat à solliciter le renvoi pour avoir le temps d'étudier le dossier de son client. Dès lors, l'admission provisoire ne présente pas beaucoup d'intérêt pour le justiciable, son avocat et la juridiction.

Dans le cas où le président de la juridiction saisie admet provisoirement à l'aide juridictionnelle sans élément probant sur la situation du demandeur, celui-ci peut voir ensuite sa demande rejetée par le BAJ et se trouver alors, comme d'ailleurs son avocat, dans une situation inconfortable après avoir cru obtenir l'aide juridictionnelle.

En matière d'appel, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle offre toutefois l'avantage de permettre à l'avocat de formaliser la déclaration d'appel dans le délai de recevabilité. En effet, la demande d'aide juridictionnelle n'intrompt pas le délai d'appel sauf à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat ou une juridiction administrative statuant à charge de recours devant le Conseil d'Etat¹.

Afin d'éviter ces difficultés inhérentes à l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle, qu'elle soit prononcée par le président de la juridiction ou par celui du BAJ, certains bureaux ont mis en place, en liaison avec les barreaux, un circuit spécifique permettant de statuer en urgence sur de telles demandes pour les appels.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose :

- De supprimer l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle ;
- De généraliser un circuit spécifique, en liaison avec les barreaux, permettant de statuer en urgence sur les demandes d'aide juridictionnelle pour exercer une voie de recours ou lorsque l'audience doit se tenir moins d'un mois après que le justiciable a eu connaissance de sa date ;
- D'aligner les effets de la demande d'aide juridictionnelle en matière de suspension du délai d'appel, sur le caractère suspensif de cette demande à l'égard des autres actions en justice.

Annexe 3.5. Les commissions d'office (DEF)

FICHE N°5 - LES COMMISSIONS D'OFFICE (DEF)

Problématique

La défense en matière pénale nécessite parfois la désignation en urgence d'un avocat alors commis d'office, mais ce mode de désignation ne doit pas être confondu avec le mode de rémunération.

Rationaliser la pratique des commissions d'office implique de :

1. réduire l'accès à la commission d'office aux seules procédures urgentes
2. systématiser le contrôle des ressources après l'audience lorsqu'un justiciable a bénéficié de l'assistance d'un avocat commis d'office.

Textes applicables

Articles 116, 274, 317 417 du code de procédure pénale.

Articles 19 et 20 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et articles 81 et 82 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi.

Constats et analyse

La désignation d'un avocat commis d'office en matière pénale, voire civile, intervient chaque fois qu'une disposition légale prévoit que le juge ou le président de la juridiction, voire le procureur de la République, désigne ou demande au bâtonnier de l'ordre des avocats de désigner un avocat à une personne lorsque cette dernière n'en a pas fait le choix.

La loi du 10 juillet 1991, à l'exception des cas visés à ses articles 9-1 et 9-2, prévoit que l'aide juridictionnelle ne peut-être accordée en totalité ou partiellement qu'après examen des ressources du demandeur. Ainsi, toute demande d'aide juridictionnelle doit faire l'objet d'un examen des ressources, qu'il s'agisse d'une demande déposée par un justiciable avant l'audience, ou d'une demande déposée par l'avocat commis d'office, après accomplissement de sa mission. Dans ce dernier cas, l'avocat dépose la demande d'aide au bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) au lieu et place de la personne assistée¹. L'avocat doit fournir toutes les indications et pièces relatives à la situation de son client et à défaut une attestation, établie à sa demande par le greffe, relative aux déclarations faites à l'audience.

En 2012, sur 915.000 admissions à l'aide juridictionnelle, 604.000 ont donné lieu au dépôt préalable d'une demande instruite par le BAJ et à une décision d'admission et 303.000 ont bénéficié d'une procédure de commission d'office sans examen préalable des ressources, soit environ 1/3 des admissions à l'aide juridictionnelle.

¹ Article 19 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991.

En matière pénale, sur 375.000 admissions prononcées, 300.000 justiciables ont bénéficié de la procédure de la commission d'office. Il s'avère qu'en cette matière, dès lors que les avocats sont commis d'office, l'examen des demandes ne se fait pas à travers un véritable contrôle mais que la voie des commissions d'office organisée au sein des BAJ donne lieu à l'octroi de l'aide juridictionnelle quasi systématiquement.

Dès lors, la pratique actuelle des commissions d'office pose deux difficultés. D'une part, il y est recouru abusivement, hors de tout contexte d'urgence, d'autre part, le contrôle des ressources après la réalisation de la mission d'assistance par l'avocat, qui est prévu par les textes, n'est que trop rarement pratiqué par les BAJ.

Le recours à la commission ne peut s'admettre que dans le cadre des procédures d'urgence (déferrement pour une comparution immédiate ou pour une présentation à un juge d'instruction pour une mise en examen) pour lesquelles il s'avère impossible au justiciable comparissant dans ces conditions, de déposer une demande d'aide juridictionnelle avant l'audience et surtout de présenter les pièces justificatives de ses ressources et de sa situation économique exigée par la loi.

Toutefois, les statistiques démontrent que le recours à la commission d'office a bien souvent lieu hors de tout contexte d'urgence. Cette dérive s'explique par les facteurs suivants :

- le manque de diligences du justiciable avant l'audience
- le manque d'information du justiciable sur l'aide juridictionnelle et les modalités de dépôt de la demande lors de la remise de sa convocation
- la nécessité de fluidifier le fonctionnement des juridictions et d'éviter les renvois d'audience

Aussi, encadrer le recours aux commissions d'office implique de favoriser l'information du justiciable sur l'aide juridictionnelle dès que la convocation à l'audience ou la citation à comparaître lui est délivrée. En outre, lorsque le délai entre la date de délivrance de la convocation ou de la citation et la date d'audience est supérieur à un mois, il pourrait être notifié au justiciable, lors de la délivrance de l'acte, qu'à défaut d'avoir déposé une demande d'aide juridictionnelle au BAJ avant l'audience, il ne pourra former une demande de renvoi pour ce motif le jour de l'audience.

L'information du justiciable sur le dispositif d'aide juridictionnelle pourrait être améliorée par :

- la remise d'un dossier de demande d'aide juridictionnelle et de sa notice d'accompagnement par l'OPJ notifiant la convocation à l'audience,
- la diffusion au public de dossiers d'aide juridictionnelle dans les commissariats et gendarmerie,
- la formation, même sommaire, des OPJ et des APJ en matière d'aide juridictionnelle,
- une mention sur le droit à l'aide juridictionnelle et les modalités d'accès sur les citations à comparaître.

S'agissant de la faiblesse des contrôles de ressources par le BAJ à l'issue de la procédure, un examen bienveillant ou sommaire de la demande d'aide juridictionnelle dans le cadre des commissions d'office n'est nullement justifié lorsque les personnes font l'objet d'une citation directe, d'une convocation par procès-verbal ou d'une convocation par officier de police judiciaire délivrée plus de deux ou trois mois avant l'audience. Cette pratique, non conforme aux textes, a pour objectif de ne pas pénaliser les avocats qui ont effectué leurs missions dans l'urgence de leur permanence.

La Cour des comptes a relevé le dévoiement de cette procédure et la problématique de l'admission quasi-systématique à l'aide juridictionnelle dans le cadre de la commission d'office². L'ampleur des conséquences budgétaires de ce traitement particulier peut être mesurée dans certains tribunaux où les deux tiers des admissions totales à l'aide juridictionnelle sont accordées à la suite d'une demande déposée dans le cadre d'une procédure avec commission d'office de l'avocat³. On peut observer que très souvent l'attestation de fin de mission (AFM) est délivrée par le greffier de la juridiction saisie avant même la décision du BAJ d'admission à l'aide juridictionnelle. Elle est d'ailleurs jointe à la demande d'admission.

Exonérer ces demandes de véritable contrôle a pour but d'éviter des tensions avec les avocats pour le cas où l'admission à l'aide juridictionnelle serait refusée *a posteriori* à l'avocat qui devrait alors réclamer des honoraires à son client, ce qui le priverait fréquemment d'une rémunération en raison de l'impossibilité pour l'auxiliaire de justice de retrouver un lien effectif avec celui-ci.

En tout état de cause, le bureau de l'aide juridictionnelle doit pouvoir s'assurer, *a posteriori*, que la personne ayant bénéficié de l'aide juridictionnelle, y était éligible. Toutefois, il s'avère que la population concernée par les procédures pénales dans lesquelles la commission d'office est utilisée avec un contrôle sommaire, voire une absence de contrôle, est dans la quasi-totalité des cas en situation économique précaire et relève de l'aide juridictionnelle⁴.

La question de la qualification de l'urgence justifiant le recours à la commission d'office reste posée ainsi que celle de l'information *a posteriori* des bureaux d'aide juridictionnelle sur les ressources.

Certains bureaux d'aide juridictionnelle ont cherché ces dernières années à faire évoluer cette pratique en engageant une concertation menée par les chefs de tribunaux de grande instance avec les conseils de l'ordre des avocats⁵. Dans le cadre d'une telle collaboration, les protocoles de l'article 91 pourraient utilement comporter une mention selon laquelle les parties signataires s'engagent à favoriser le contrôle des ressources dans le cadre des commissions d'office.

² Cf. rapport cour des comptes « gestion et efficacité des CARPA »

³ Tribunal de grande instance de Bobigny.

⁴ Cf. étude en 2005 au moyen d'un contrôle *a posteriori* du directeur de greffe du bureau de l'aide juridictionnelle de Lille montrant que 98% des dossiers traités avec un contrôle sommaire, concernaient des prévenus ou mis en examen relevant des conditions légales d'octroi de l'aide juridictionnelle.

⁵ Aix-en-Provence, Angers, Bordeaux, Lille, Montpellier, Nice.

4

Les statistiques locales du recours à la commission d'office montrent une réelle diversité dans les pratiques qui laisse penser que le phénomène peut être endigué sans nuire aux intérêts des avocats intervenants ou d'une bonne administration de la justice⁶

La négociation des protocoles d'organisation de la défense pénale devrait être un cadre approprié à une telle démarche. Il convient de la développer.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- favoriser l'information du justiciable sur le dispositif d'aide juridictionnelle par la remise d'un dossier de demande d'aide juridictionnelle et de sa notice d'accompagnement par l'OPJ notifiant la convocation à l'audience et la diffusion au public de dossiers d'aide juridictionnelle dans les commissariats et gendarmerie ;

- améliorer la formation des OPJ et des APJ en matière d'aide juridictionnelle ;

- faire apparaître sur les modèles de citation et de convocation une mention sur le droit à l'aide juridictionnelle et les modalités d'accès ;

- limiter la pratique des examens sommaires des demandes d'aide juridictionnelle dans le cadre des commissions d'office aux procédures d'urgence (déferrement pour une comparution immédiate ou pour une présentation à un juge d'instruction pour une mise en examen) pour lesquelles il s'avère impossible au justiciable comparaisant dans ces conditions, de déposer une demande d'aide juridictionnelle avant l'audience et surtout de présenter les pièces justificatives de ses ressources et de sa situation économique exigées par la loi ;

- exclure de ces procédures d'octroi quasi systématique de l'aide juridictionnelle, les demandes d'aide juridictionnelle pour les procédures pénales non urgentes dans lesquelles les demandeurs ont fait l'objet d'une citation directe, d'une convocation par procès-verbal ou d'une convocation par officier de police judiciaire ;

- généraliser les conventions entre les chefs de tribunaux de grande instance et les bâtonniers afin d'organiser l'indemnisation de la défense pénale d'urgence avec production par les avocats de demandes d'aide juridictionnelle renseignées par eux conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 ;

- prévoir dans le cadre des protocoles de défense pénale dits article 91 une clause obligatoire relative à la vérification des ressources en matière de commission d'office.

- améliorer les contrôles a posteriori des demandes d'aide juridictionnelle présentées dans le cadre des commissions d'office ;

- veiller à la réduction du délai de notification de la décision d'admission ou de rejet par le BAJ à l'avocat de façon à ce qu'elle soit connue de lui avant l'audience et de ne pas lui faire courir le risque d'intervenir sans aucune rétribution au bout du compte.

⁶ Si le taux de commission d'office sur l'ensemble des admissions à l'AJ en 2012 s'élève à 60% dans la Cour d'appel de Paris, 48% dans celle de Versailles et 38% dans celle de Colmar, il est de 12% dans la Cour d'appel de Riom et de 13% dans les Cours d'Agen et de Bourges.

Annexe 3.6. Les décisions d'aide juridictionnelle totale et partielle

FICHE N°6 : LES DECISIONS D'AIDE JURIDICTIONNELLE TOTALE ET PARTIELLE

Problématique

L'aide juridictionnelle peut être totale ou partielle. Elle est refusée aux demandeurs ne remplissant pas les conditions d'attribution.

En 2011 les admissions à l'aide juridictionnelle partielle (92.077) ont représenté 10,4 % du nombre total des admissions (882.607) et en 2012 ce taux est demeuré inchangé à raison de 98.669 admissions à l'aide juridictionnelle partielle pour un total de 939.282 admissions, ce qui a amené le cahier des charges de la MAP-AJ à s'interroger sur la question du faible recours, voire du non-recours, à l'aide juridictionnelle partielle¹.

Textes applicables

Les articles 2, 4 et 5 de la loi n° 91- 647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et les articles 1 à 5-1 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de ladite loi fixent les conditions de ressources pour bénéficier de l'aide juridictionnelle totale ou partielle.

La loi de finances n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 pour l'année 2013 n'a pas modifié les plafonds de ressources pour l'admission à l'aide juridictionnelle dont le tableau récapitulatif est donné par l'annexe 1 à la circulaire du 7 janvier 2013².

Situations rencontrées

Le plafond de revenus mensuels est fixé à 929 € pour l'aide juridictionnelle totale et à 1.393 € pour l'aide juridictionnelle partielle qui mettent à la charge de l'Etat tous les frais des mesures d'instruction (expertises, constatations, consultations, enquêtes sociales, médiations, etc.). En revanche, l'aide juridictionnelle partielle fait obligation à son bénéficiaire de régler à l'avocat un honoraire complémentaire librement négocié mais soumis au contrôle du bâtonnier et un émolument complémentaire au profit des officiers publics ou ministériels qui ont prêté leur concours (huissier, notaire).

Le taux de l'aide juridictionnelle partielle, c'est-à-dire de la contribution de l'Etat en nombre d'unités de valeur versées à l'auxiliaire de justice, s'élève, pour un demandeur sans personne à charge, à :

- 85 % pour des ressources mensuelles de 930 € à 971 € ;
- 70 % pour des ressources mensuelles de 972 € à 1.024 € ;
- 55 % pour des ressources mensuelles de 1.025 € à 1.098 € ;
- 40 % pour des ressources mensuelles de 1.099 € à 1.182 € ;

¹ Cf. rapport Fragonnard dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté.

² Cf. tableau en annexe.

2

- 25 % pour des ressources mensuelles de 1.183 € à 1.288 € ;
- 15 % pour des ressources mensuelles de 1.289 € à 1.393 €.

Ces plafonds sont majorés de 18 % pour chacune des deux premières personnes à charge et de 11,37 € pour la troisième personne à charge et chacune des suivantes. Le tableau de l'annexe 1 à la circulaire du 7 janvier 2013 permet une lecture aisée de ces plafonds de ressources.

Constats et analyse

Arguer que les admissions à l'aide juridictionnelle partielle représentent seulement 10,4 % du nombre total des admissions pour avancer un faible recours, voire un non-recours, à l'aide juridictionnelle partielle, est erroné car l'aide juridictionnelle partielle n'est jamais demandée en tant que telle mais octroyée en fonction de la situation économique du foyer du demandeur. En effet, celui-ci souhaite en général obtenir une aide juridictionnelle totale et c'est le bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ) qui ne la lui attribue que partiellement.

Alors que selon l'INSEE, la population éligible à l'aide juridictionnelle partielle est aussi nombreuse que celle éligible à l'aide juridictionnelle totale, seulement 10,4 % du nombre total des décisions d'aide juridictionnelle l'octroient partiellement. Ce constat amène à s'interroger sur l'utilité de son maintien.

Cette approche de la situation économique des foyers plus personnalisée qu'un octroi ou un refus de l'aide juridictionnelle totale présente d'abord l'avantage d'être plus juste par sa progressivité.

Certains des avocats rencontrés ont fait valoir que l'obtention de l'aide juridictionnelle partielle à taux réduits (15 % ou 25 %) ne présente souvent pas beaucoup d'intérêt financier pour le justiciable dans la mesure où celui-ci devra payer des honoraires complémentaires à son avocat. Toutefois il convient de noter d'une part que la convention d'honoraires est soumise au contrôle du bâtonnier qui peut les réduire, voire les augmenter, et d'autre part que le principe même de l'octroi d'une aide juridictionnelle, fut-elle partielle, dispense d'abord du règlement de la contribution pour l'aide juridictionnelle (CPAJ) et ensuite de toute consignation en cas de mesure d'instruction.

Tel est le cas par exemple lorsqu'une expertise est ordonnée en matière de contentieux familial qui représente plus de la moitié des affaires civiles des tribunaux de grande instance. Le justiciable se trouve dans une situation analogue lorsqu'une aide juridictionnelle partielle lui est octroyée pour une procédure sans représentation obligatoire. Il bénéficiera également d'une dispense de règlement des actes d'huissier de justice (assignation, signification,...), voire d'instruction.

Il a été aussi relevé par des avocats que le justiciable auquel une aide juridictionnelle partielle était octroyée, bénéficiait aussi naguère d'un taux réduit de T.V.A. applicable aux honoraires complémentaires. Tel n'est plus le cas actuellement où tous les honoraires d'avocats sont soumis au même taux normal de T.V.A.³

³ Taux normal de 19,6 % défini par l'article 278 du code général des impôts.

Des avocats ont fait observer que lors du premier entretien avec le client qui souhaite bénéficier d'une aide juridictionnelle, l'auxiliaire de justice procède lui-même à une estimation de ses chances d'obtenir cette aide et il arrive que le client renonce à toute action en justice dès lors que l'aide juridictionnelle ne serait pas totale.

Dans certaines situations, l'avocat qui estime que son client n'obtiendrait qu'un faible taux d'aide juridictionnelle en raison de ses ressources, préfère lui déconseiller de déposer une telle demande et lui proposer des honoraires modérés afin de ne pas retarder l'introduction effective de l'action et de ne pas différer la préparation de son dossier, période qui constituerait un alourdissement économique de sa gestion au sein du cabinet.

Des bâtonniers, parfois par la voix de leurs représentants, ont fait observer que l'aide juridictionnelle partielle donne lieu de plein droit à des honoraires complémentaires qui font l'objet d'un contrôle de leur part. Cet encadrement est une garantie pour le client mais aussi, selon eux, pour l'avocat dans le cas où celui-ci aurait tendance à les minorer à l'excès, pouvant ainsi mettre en péril la survie économique de son cabinet.

Augmenter les plafonds de l'aide juridictionnelle totale et supprimer l'aide juridictionnelle partielle présenterait d'une part l'avantage d'une simplification apparente de l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle, ce qui ne serait pas le cas dans la mesure où les calculs sont opérés par le logiciel AJWin et non par les agents dont le travail est identique pour une aide juridictionnelle totale et une aide juridictionnelle partielle, mais surtout d'autre part l'inconvénient d'une frontière brutale et injuste entre une aide juridictionnelle totale accordée et une absence de toute aide à l'accès à la justice.

Conclusion

Au terme de cette analyse, le maintien du principe de l'aide juridictionnelle partielle est nécessaire d'un point de vue de justice sociale en raison de sa progressivité et utile au bénéficiaire pour être dispensé du paiement de la contribution pour l'aide juridictionnelle (CPAJ) et de toute consignation en cas de mesure d'instruction. Elle permet enfin un encadrement effectif des honoraires complémentaires dus à l'avocat.

