

Annexe 3.7. Les mécanismes opérant un retour sur l'aide juridictionnelle

FICHE N° 7 LES MECANISMES OPERANT UN RETOUR SUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Problématique

Afin de favoriser une meilleure efficacité budgétaire, les mécanismes permettant à l'Etat de récupérer toute ou partie des dépenses engagées au titre de l'aide juridictionnelle doivent être utilisés.

Constats et analyse

1. LA DEMANDE PAR L'AVOCAT TENDANT AU REMPLACEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE PAR DES HONORAIRES EXIGIBLES SUR LA PARTIE PERDANTE

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991, « en toute matière, l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale peut demander au juge de condamner la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à lui payer une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide ».

L'article 37 est applicable en toute matière, civile, administrative et pénale¹ que l'aide juridictionnelle soit totale ou partielle.

Les quatre barreaux rencontrés ont incité les avocats à solliciter du tribunal l'application de cet article 37. Dans deux barreaux des modèles de conclusions ont été communiqués aux avocats pour les aider dans cette démarche. Cependant ce mécanisme est encore peu utilisé. Selon les avocats, les montants accordés par les magistrats sont souvent faibles, voire inférieurs au montant qui serait perçu par l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle.

Il résulte des entretiens avec les chefs de juridictions et les acteurs des bureaux de l'aide juridictionnelle (BAJ) que le mécanisme d'une telle demande est peu connu des magistrats et des avocats. Ceux-ci sont peu communicatifs sur leurs honoraires par discrétion vis-à-vis de leurs confrères dans un contexte de concurrence. En matière familiale le bénéfice de l'article 37 est difficilement accordé par les juges aux affaires familiales qui, après être parvenus à un apaisement des tensions passées, ne souhaitent pas créer une nouvelle cause de conflit au sein du couple.

¹ La mise en œuvre de cette disposition ne peut avoir lieu, en matière pénale, qu'au profit de la partie civile.

2. LE RETRAIT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'article 50 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 dispose que, « sans préjudice des sanctions pénales éventuellement encourues, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est retiré, même après l'instance ou l'accomplissement des actes pour lesquels il a été accordé, si ce bénéfice a été obtenu à la suite de déclarations ou au vu de pièces inexactes.

Il est retiré, en tout ou partie, dans les cas suivants :

1° S'il survient au bénéficiaire, pendant cette instance ou l'accomplissement de ces actes, des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci n'aurait pas été accordée ;

2° Lorsque la décision passée en force de chose jugée a procuré au bénéficiaire des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée ;

3° Lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiant de l'aide juridictionnelle a été jugée dilatoire ou abusive ».

La faculté de retirer le bénéfice de l'aide juridictionnelle est peu utilisée. Les BAJ sont informés d'un retour à meilleure fortune surtout par des courriers d'une partie adverse au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Les avocats sont pour la plupart réticents à saisir dans ce cas le BAJ d'une demande de retrait pour solliciter des honoraires plus en adéquation avec la situation nouvelle de leur client. A Lyon, le bâtonnier suggère aux avocats de lui transmettre un signalement afin qu'il présente la demande de retrait au BAJ.

Les délais de traitement des demandes de retraits par les BAJ ont également dissuadé certains avocats de faire application de l'article 50.

Le barreau de Versailles a créé une convention de renonciation à l'aide juridictionnelle accessible à tous les avocats, disponible sur le site du barreau. Cette convention, signée par l'avocat et son client bénéficiaire de l'aide juridictionnelle dans des instances pouvant aboutir à un enrichissement, engage le client à renoncer au bénéfice de l'aide juridictionnelle en cas d'un tel retour à meilleure fortune. Dans ce cas, le barreau adresse un courrier au BAJ pour le prévenir de cette renonciation.

Il convient de souligner qu'une telle renonciation ne peut pas être actuellement considérée comme un retrait. En effet, la créance sur l'Etat générée par la décision d'attribution de l'aide juridictionnelle ne peut être éteinte, avant paiement, que par une décision de retrait qui sera transmise à la CARPA. Dès lors, pour arriver à une extinction de la créance, la renonciation à l'aide juridictionnelle doit être suivie d'un retrait. Le texte devrait donc prévoir qu'une renonciation à l'aide juridictionnelle doit être analysée comme une demande de retrait et être suivie de la décision correspondante qui peut être aisément prise dans les formes de l'article 22 de la loi.

Certains directeurs de greffe ont donné instruction à leurs services de communiquer au BAJ les décisions juridictionnelles entraînant un retour à meilleur fortune du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Ces initiatives doivent se généraliser et les chefs de juridictions doivent s'impliquer dans cette démarche. Dans un but de simplification et d'efficacité budgétaire, cette transmission interne au tribunal de grande instance ou entre juridictions doit être réalisée par voie dématérialisée sur le RPVJ².

² Cf. fiche sur la dématérialisation

Le président du BAJ de Lyon, dans certains dossiers de divorce, accorde une aide juridictionnelle « *pro parte* » conformément à l'alinéa 2 de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1991. L'aide juridictionnelle est alors accordée jusqu'à l'ordonnance de non conciliation dans la perspective de la fixation d'une pension alimentaire, d'une provision pour frais d'instance ou d'une provision à valoir sur les droits dans la liquidation du régime matrimonial. Le greffe ne pouvant pas établir d'attestation de fin de mission spécifique à la phase de conciliation, la contribution de l'Etat doit être fixée actuellement par ordonnance de taxe du juge.

Pour éviter cet inconvénient, le directeur de greffe du tribunal de grande instance de Montpellier propose de scinder en deux la procédure de divorce et de prévoir huit UV pour la phase de conciliation et 24 UV pour la phase postérieure à l'assignation³, une attestation de fin de mission devant être délivrée à l'issue de chacune de ces deux procédures distinctes.

Toutefois, l'ordonnance de non-conciliation ne clôture pas actuellement l'affaire inscrite au rôle et ne permet pas la délivrance d'une attestation de fin de mission.

3. LE RECouvreMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Conformément aux dispositions de l'article 43 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et l'article 123 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, la partie condamnée aux dépens ou perdante qui ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'Etat au titre de cette aide dans la proportion des dépens mis à sa charge. Toutes les juridictions sont concernées par le recouvrement⁴.

Le recouvrement est un indicateur de performance pour le programme 101⁵. Les recettes du recouvrement sont depuis janvier 2013 affectées au budget général de l'Etat.

Les juridictions rencontrées se sont beaucoup investies pour améliorer le recouvrement. Un service centralisateur a été créé dans chacune de ces juridictions. Au tribunal de grande instance de Lyon un mode opératoire de vérification et de transmission des jugements susceptibles de faire l'objet d'un recouvrement a été élaboré et diffusé aux agents. Un contrôle a posteriori sur échantillonnage des décisions rendues par les magistrats est effectué pour détecter d'éventuelles difficultés. Ce contrôle a mis en évidence un nombre important de décisions dans lesquelles la formulation du dispositif relatif aux dépens empêche le processus de recouvrement⁶.

Les services administratifs régionaux (SAR) doivent apurer un gros retard lié à la mise en place en 2011 du nouveau circuit budgétaire d'émission des titres de recouvrement⁷. Ainsi, au SAR de Douai, 2.692 titres de perceptions représentant un montant de 1,6 million d'euros sont en attente. Au SAR de Montpellier ce montant s'élève, d'après le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, à environ 800.000 euros.

³ L'article 90 du décret prévoit 34 UV pour un divorce autre que par consentement mutuel et 26 UV pour une procédure au fond devant le tribunal de grande instance, soit une différence de huit UV.

⁴ Toutefois, en matière pénale, il ne peut être mis en œuvre qu'en ce qui concerne les frais avancés au profit de la partie civile, bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

⁵ L'objectif pour 2013 a été fixé à un taux de mise en recouvrement de 12% des dépenses d'aide juridictionnelle représentant 27 millions d'euros.

⁶ 31,68% des décisions rendues par la chambre de la famille au cours du 1^{er} semestre 2011 ne permettent pas le recouvrement.

⁷ Circulaire du 29 avril 2011

Les deux SAR rencontrés par la mission ont également souligné la rigidité de l'appli Chorus et l'absence de communication entre celui-ci et les autres logiciels métiers. Les données qui lui sont indispensables pour l'émission des titres de recouvrement, doivent être à nouveau saisies dans cette application.

De nombreux états de recouvrement transmis par les juridictions ne peuvent donner lieu à émission d'un titre de perception en raison de l'absence d'identité complète (date et lieu de naissance, numéro SIRET) de la personne physique ou morale condamnée⁸. La cour de cassation, dans le dialogue de gestion du 29 novembre 2012, relève que les conditions exigées par l'article 125 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pour l'élaboration des titres de perception entrent en contradiction avec celles relatives à la déclaration de pourvoi contenues dans l'article 975 du code de procédure civile, lesquels n'exigent ni les date et lieu de naissance des personnes physiques, ni l'exigence de la mention du numéro SIRET des personnes morales.

La même constatation peut être faite en ce qui concerne les actes de saisine des juridictions du premier degré et d'appel qui ne nécessitent pas ces précisions⁹.

Pour pallier ces difficultés, le BAJ de Montpellier, soutenu par sa hiérarchie, propose de simplifier la procédure de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle en instituant un droit fixe de procédure en matière civile qui incomberait à l'adversaire du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle succombant aux dépens et qui serait recouvré selon une procédure identique à celle applicable aux amendes civiles.

La mission souscrit à cette proposition.

Afin d'atteindre le taux de mise en recouvrement défini par la loi de finances, il s'avère nécessaire, d'une part d'organiser une formation des magistrats à la rédaction des mentions du dispositif de leurs décisions concernant les dépens, et d'autre part de diffuser un mode opératoire national à partir de ceux déjà élaborés par certaines juridictions.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- sensibiliser les magistrats et les avocats aux mécanismes de l'article 37 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 ;
- modifier la réglementation afin qu'une renonciation à l'aide juridictionnelle équivaille à une demande de retrait qui sera soumise sans délai au bureau de l'aide juridictionnelle dans les formes de l'article 22 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 ;
- généraliser la communication par les greffes au BAJ, par voie dématérialisée sur le RPVJ, des décisions juridictionnelles entraînant un retour à meilleur fortune du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, aux fins de retrait ;

⁸ L'absence de ces précisions rend impossible la création du débiteur dans Chorus, étape incontournable de la saisie de facturation.

⁹ Articles 56, 58, 648 et 901 du code de procédure civile.

- remplacer le système actuel du recouvrement de l'aide juridictionnelle par un droit fixe de procédure en matière civile qui incomberait à l'adversaire du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle succombant aux dépens et qui serait recouvré selon une procédure identique à celle applicable aux amendes civiles ;
- organiser une formation des magistrats à la rédaction des mentions du dispositif de leurs décisions concernant aux dépens ;
- diffuser un mode opératoire national à partir de ceux déjà élaborés par certaines juridictions.

Annexe 3.8. La délivrance de l'attestation de fin de mission et le paiement des auxiliaires de justice

FICHE N°8 : LA DELIVRANCE DE L'ATTESTATION DE FIN DE MISSION ET LE PAIEMENT DES AUXILIAIRES DE JUSTICE

Problématique

Le paiement des missions accomplies par un avocat au titre de l'aide juridictionnelle est effectué par la CARPA après communication par cet avocat de la décision d'aide juridictionnelle et de l'attestation de fin de mission (AFM) délivrée par le greffier. Lors de la délivrance de l'AFM, le greffier exerce le contrôle du service fait.

Les autres auxiliaires de justice sont rétribués directement par les SAR sur présentation de mémoires transmis par les juridictions du ressort.

Textes applicables

Articles 27 à 39 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

Articles 90 à 118-8 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991.

Constats et analyse

I. LES ATTESTATIONS DE FIN DE MISSION

L'AFM est établie conformément à l'article 90 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 qui détermine le montant de la rétribution due à l'avocat en fonction d'un nombre d'unités de valeur variable selon les procédures avec des majorations possibles pour les incidents de procédure, les mesures d'instruction et de médiation.¹ Ces dispositions comportant de nombreux renvois et, étant pour certaines susceptibles d'interprétation, sont d'une application difficile.

Ainsi, en matière d'assistance éducative, des avocats sollicitent la délivrance d'une AFM après chaque audience alors que celle-ci ne peut être délivrée qu'après le prononcé de la mesure d'assistance éducative. Les mesures d'investigation et d'orientation éducative, les mesures de placement provisoire prises sur le fondement de l'article 375-5 du code civil ne peuvent donner lieu à la délivrance d'une AFM. De même en matière pénale, contrairement à la pratique de certains greffiers, si un mineur, à l'issue de la première comparution devant le juge des enfants, est renvoyé directement devant le tribunal pour enfants, sans acte d'instruction, l'AFM ne peut contenir la rubrique relative à l'instruction².

¹ Les majorations sont cumulables dans la limite de 16 UV.

² Rubrique 6 : instruction correctionnelle sans détention provisoire devant le juge des enfants avec renvoi devant le tribunal pour enfants, soit 12 UV.

Afin d'unifier les pratiques, il apparaît impératif de revoir le tableau inséré dans l'article 90 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991, de limiter le nombre de renvois afin de faciliter sa lecture et d'apporter des précisions à certaines rubriques susceptibles d'interprétation.

L'Union nationale des caisses de règlements pécuniaires des avocats (UNCA) et les barreaux rencontrés déplorent une absence d'uniformisation des attestations de fin de mission. De nombreuses AFM sont encore complétées manuellement alors que toutes les applications informatiques permettent leur édition, soit par fusion des données, soit par traitement de texte. Dans de nombreuses juridictions, les anciennes AFM n'ont pas été supprimées dans les logiciels dont il résulte un risque de délivrance par les greffiers d'AFM erronées.

La direction des services judiciaires devra donner des instructions afin que les greffes n'utilisent que les formulaires d'AFM intégrés dans les applicatifs. Une mise à jour de ces formulaires dans les différents applicatifs et la suppression de ceux obsolètes s'impose.

Les dispositions de l'article 109 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 qui prévoient des minorations dans la rétribution d'un avocat qui assiste plusieurs personnes dans un litige reposant sur les mêmes faits et comportant des prétentions ayant un objet similaire, ne sont pas toujours appliquées par les greffiers qui ne semblent pas maîtriser cette procédure. Certains greffiers, dans ce cas, ne délivrent qu'une seule AFM alors qu'il faut une AFM par décision avec application de la minoration à partir de la deuxième AFM.

Cette difficulté met en lumière le déficit de formation des greffiers dans le domaine de l'aide juridictionnelle.

2. LA SUPPRESSION DE LA DELIVRANCE DES ATTESTATIONS DE FIN DE MISSION

Afin de simplifier le circuit de la dépense d'aide juridictionnelle et alléger les tâches du greffier, la direction des services judiciaires propose de supprimer la délivrance par le greffier des attestations de fin de mission. Cette proposition appelle plusieurs observations.

L'attestation du service fait est une prérogative exclusive de l'ordonnateur de cette dépense. Elle ne peut en aucun cas être transférée aux CARPA sauf modification de la réglementation sur la comptabilité publique.

Elle est impérative lors de la phase de liquidation de la dépense. Il apparaît difficile que la décision juridictionnelle puisse remplacer l'AFM. D'une part la CARPA devra rechercher dans la décision les différents éléments lui permettant de vérifier les diligences accomplies par l'avocat et de calculer le nombre d'unités de valeurs auxquelles il peut prétendre ; d'autre part certaines missions de l'avocat sont achevées avant le prononcé du jugement comme, par exemple, l'audition du mineur.

Par ailleurs, la transmission de certaines décisions de justice à la CARPA se trouve confrontée au caractère non-public de certaines d'entre elles (adoptions, certaines mesure de tutelles ou de curatelle, etc.).

Enfin le remplacement de l'AFM par le jugement comme certification du service fait nécessiterait l'envoi par le greffe d'une copie certifiée conforme du jugement à la CARPA. L'allègement des tâches de greffe n'en serait donc pas amélioré.

En revanche, lorsque la signature électronique sera effective, l'envoi dématérialisé des AFM aux avocats allégera les tâches du greffe.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- réexaminer le tableau inséré dans l'article 90 du décret du 19 décembre 1991, limiter le nombre de renvois contenu dans ce tableau afin de faciliter sa lecture et apporter des précisions à certaines rubriques susceptibles d'interprétation ;
- donner des instructions afin que les greffes n'utilisent que les formulaires d'AFM intégrés dans les applicatifs métiers ;
- mettre à jour les formulaires d'AFM dans les différents applicatifs et supprimer ceux obsolètes ;
- assurer une formation plus approfondie des greffiers dans le domaine de l'aide juridictionnelle

Annexe 3.9. L'organisation et le pilotage des bureaux de l'aide juridictionnelle

FICHE N° 9 : L'ORGANISATION ET LE PILOTAGE DES BUREAUX DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Problématique

Le fonctionnement du bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ) peut être optimisé par un pilotage adapté plus soutenu et une organisation plus fonctionnelle de ses sections.

Textes applicables

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.

Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Constats et analyse

L'activité d'un bureau de l'aide juridictionnelle se trouve maintenant parmi les préoccupations des chefs de juridiction qui ne la considèrent plus comme une activité secondaire voire accessoire. Cette préoccupation a aussi amené les juridictions de l'ordre administratif vers une évolution du fonctionnement de leurs sections.

1. LE PILOTAGE DU BUREAU DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'activité d'un bureau de l'aide juridictionnelle se trouve maintenant parmi les préoccupations des chefs de juridiction qui ne la considèrent plus comme une activité secondaire voire accessoire. En effet, le délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle conditionne la fluidité du traitement des affaires civiles et pénales d'une juridiction en évitant les demandes de renvoi de la part des avocats qui attendaient naguère une décision du bureau de l'aide juridictionnelle. Ainsi ce délai est dorénavant l'un des critères de performance de la juridiction pris en compte par les dialogues de gestion.

Dans certains tribunaux de grande instance, des rencontres ont lieu régulièrement entre les chefs du tribunal de grande instance et le bâtonnier, ou son représentant ainsi que très souvent le directeur de greffe, notamment en sa qualité de vice-président du BAJ, et le président du BAJ afin d'évoquer toutes difficultés que pourraient présenter des dossiers d'aide juridictionnelle et d'y apporter rapides des réponses pragmatiques ou de principe.

Ces réunions ont lieu mensuellement à Lille, tous les deux mois minimum, voire plus fréquemment en fonction des besoins, à Lyon. A Montpellier, elles se sont espacées depuis l'élection de l'actuel bâtonnier.

Afin d'éviter de laisser perdurer des situations de blocage qui pourraient se faire jour tenant parfois à des difficultés contingentes d'instruction des demandes d'aide juridictionnelle, il convient d'institutionnaliser des réunions régulières entre ces acteurs de l'aide juridictionnelle, en y associant au besoin les huissiers de justice et selon une fréquence à déterminer en fonction des spécificités locales. Le principe de ces rencontres peut opportunément trouver sa place dans les conventions locales entre tribunaux de grande instance et barreaux, voire chambre départementale des huissiers de justice.

2. L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET LES CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS

L'activité d'un bureau de l'aide juridictionnelle ne se trouve pas parmi les préoccupations des seuls chefs des juridictions judiciaires. Elle a aussi amené les juridictions de l'ordre administratif vers une évolution du fonctionnement de leurs sections.

Nombre de tribunaux administratifs gèrent directement tout le processus les concernant à travers les conventions signées à cet effet avec les chefs de tribunal 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 aux 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 juridictionnelle¹.

Ces aspects relatifs à AJWin ne sont pas étrangers au fait que les sections des tribunaux administratifs 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. Il convient de noter que la majeure partie des décisions y sont prises en application des dispositions de l'article 22 de la loi.

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 autres juridictions administratives de première instance et de celles des cours administrative d'appel pour ce seul motif de coûts pour la mission Justice (services judiciaires).

¹ Cf. proposition de généraliser l'implantation de l'application AJWin dans tous les tribunaux administratifs, exposée dans la fiche sur les systèmes d'information et la dématérialisation.

Afin que chacune des juridictions concernées ait auprès d'elle une section réactive à ses besoins spécifiques, il convient que chaque ordre de juridiction dispose d'un BAJ au sein de son organisation interne. Le transfert des sections des tribunaux administratifs et des autres juridictions administratives de première instance et celles des cours administrative d'appel vers l'organisation interne des tribunaux administratifs d'une part, et le maintien des sections compétentes pour les juridictions judiciaires de première instance et de celles des cours d'appel au sein des tribunaux de grande instance, est aussi plus en cohérence avec les exigences de la LOLF.

Il s'en suit que la création d'un bureau de l'aide juridictionnelle au sein de chaque tribunal administratif avec, le cas échéant, une section pour la cour administrative d'appel, doit s'accompagner d'une modification des textes afin que le vice-président de ce BAJ « des juridictions administratives » ne soit plus le directeur de greffe du tribunal de grande instance mais le « greffier en chef »² du tribunal administratif³.

Conclusion

Au terme de cette analyse, la mission propose de :

- prévoir par conventions locales entre les tribunaux de grande instance et les barreaux, voire les chambres départementales des huissiers de justice, des réunions régulières entre les chefs des tribunaux de grande instance, les directeurs de greffe, les présidents de BAJ et les bâtonniers, en y associant au besoin les présidents des chambres départementales des huissiers de justice et selon une fréquence à déterminer en fonction des spécificités locales, afin d'analyser notamment les éventuelles difficultés contingentes touchant à l'instruction des demandes d'aide juridictionnelle ;
- généraliser le déploiement de l'application AJWin dans les locaux des tribunaux administratifs pour que ces 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 ;
- 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 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 logiques de la LOLF ;
- désigner le « greffier en chef » du tribunal administratif en qualité de vice-président du BAJ « des juridictions administratives ».

² Dénomination de la fonction occupée par un fonctionnaire de catégorie A du ministère de l'intérieur à la tête du greffe d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel, équivalent au titre de directeur de greffe dans les juridictions judiciaires.

³ Article 16 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

Annexe 3.10. L'organisation de la profession d'avocat pour l'exercice des missions au titre de l'aide juridictionnelle

FICHE N°10 - L'ORGANISATION DE LA PROFESSION D'AVOCAT POUR L'EXERCICE DES MISSIONS AU TITRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE – DEF.

Textes applicables

Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.

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. LA COMPOSITION DES BARREAUX

La profession d'avocat représente 80 % de l'effectif des professions libérales juridiques¹ en France. Au premier janvier 2011 elle comptait près de 54.000 avocats en exercice (22.133 inscrits au barreau de Paris et 31.532 aux 160 barreaux hors Paris). La croissance de l'effectif est de 3,6 % par an en moyenne depuis 2.000.

La densité à l'échelle nationale est de 80 avocats pour 100.000 habitants (contre 60 en 1999) et varie selon la zone géographique considérée (28 en Franche-Comté, 218 en Ile-de-France). En Europe la densité en avocats était en 2008 de 156 en Belgique, 352 au Luxembourg, 332 en Italie et 282 au Royaume Uni². Toutefois, le terme d'avocat ne renvoie pas à une réalité uniforme au sein de l'Union et peut recouvrir tant la profession de juriste que le champ des professions réglementées.

En 2012, 25.000 avocats, soit 46 % de la profession, ont été rétribués au titre d'au moins une mission d'aide juridictionnelle.

Le montant de la rétribution est fixé conformément à un tarif par procédure (AJ) ou par acte (aide à l'intervention de l'avocat). Le dispositif d'aide juridique, confié aux Caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) pour chaque barreau qui la compose, le versement de la rétribution des avocats.

Si la profession d'avocat est une profession libérale et indépendante, l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991, permet à l'avocat de prêter son concours à l'aide juridictionnelle à temps partiel selon des modalités fixées par convention avec l'ordre, et partant une organisation collective des intervenants à l'aide juridictionnelle.

¹ Rapport de l'Observatoire du CNB pour l'année 2011, *Avocats : évolutions et tendances de la profession*, p.5.

² *Systèmes judiciaires des Etats Membres du Conseil de l'Europe*, Rapport de la CEPEJ Edition 2010.

2

2. L'ORGANISATION DES BARREAUX POUR LES MISSIONS D'AIDE JURIDICTIONNELLE

2.1 Une organisation compatible avec les règles statutaires de la profession

Le caractère libéral et indépendant de la profession est prévu par l'article 1^{er} de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et l'article 2 du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat.

L'indépendance constitue l'un des principes essentiels de la profession. Il s'agit à la fois d'une indépendance matérielle, morale et intellectuelle, quel que soit le mode d'exercice choisi. Même lorsque l'avocat est salarié, l'article 7 alinéa 4 prévoit que « dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, il bénéficie de l'indépendance que comporte son serment », et n'est soumis à un lien de subordination envers son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail. De même, lorsque l'avocat exerce en tant que collaborateur libéral, il n'est soumis à aucun lien de subordination : l'avocat consacre une partie de son activité au cabinet d'un ou plusieurs avocats, et le reste de son temps au développement d'une clientèle personnelle en bénéficiant des moyens matériels et humains du cabinet. Dans le cadre des contrats de collaboration libérale et salariée, l'indépendance de la profession d'avocat est garantie par le recours à l'arbitrage du bâtonnier en cas de litige.

La direction des affaires civiles et du sceau estime que la réglementation actuelle permet à l'avocat de continuer à exercer ses fonctions soit à titre individuel, soit comme associé, soit en qualité de salarié ou de collaborateur libéral, tout en convenant avec l'ordre de consacrer une partie de son temps à des missions d'aide juridictionnelle pour lesquelles il percevrait une rémunération forfaitaire. Dans le cadre de ces « structures dédiées », l'avocat exercerait donc ses fonctions à temps partiel et non au profit exclusif de cette structure afin d'éviter une trop grande dépendance à cette structure.

2.2 L'intervention de l'avocat en matière d'aide juridictionnelle

Le règlement intérieur d'un barreau peut prévoir que les avocats prêtent, à temps partiel, leur concours à l'aide juridictionnelle selon des modalités fixées par convention avec l'ordre³.

Dans le cas particulier où les missions d'aide juridictionnelle sont effectuées dans le cadre de permanences organisées par le barreau et rétribuées selon des bases forfaitaires fixées par convention avec l'ordre, la CARPA peut, à titre de provision, procéder au versement immédiat de ces rétributions sur la seule production d'une fiche justifiant de la permanence accomplie, visée par le bâtonnier ou son représentant⁴.

Le cadre juridique actuel autorise donc l'organisation au sein des barreaux de dispositifs de permanences assurées par des collaborateurs du barreau en matière d'aide juridictionnelle. Une rétribution forfaitaire et non plus à l'acte peut être versée en contrepartie du temps de travail consacré à cette organisation.

³ Quatrième alinéa de l'article 29 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991.

⁴ Article 27 du règlement type pris pour l'application de l'article 29 précité et annexé au décret n° 96-887 du 10 octobre 1996.

Cette faculté est déjà mise en œuvre par plusieurs barreaux sur des matières particulières. Les expériences locales démontrent que ce type d'organisations peut permettre d'assurer la continuité de la défense, d'améliorer la qualité de la défense par la spécialisation des intervenants et la mutualisation de moyens et de permettre autonomie et adaptation aux spécificités locales.

2.3 Les organisations existantes

2.3.1 Les protocoles de l'article 91 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991

Les protocoles relatifs à l'organisation de la défense, prévus par les articles 91 et 132-6 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, consistent en des conventions passées entre les barreaux et les tribunaux de grande instance. Les matières pouvant faire l'objet d'un protocole sont limitativement énumérées par ces textes⁵.

Depuis la réforme de la garde à vue en juillet 2011, celle-ci a été exclue du champ des protocoles des articles 91 et 132-6 du décret et un nouveau dispositif a été mis en place pour assurer le fonctionnement des permanences pour les gardes à vue au sein des barreaux⁶.

Si les protocoles recouvrent principalement la matière pénale, le civil n'en est pas exclu (assistance éducative). De plus, s'ils relèvent principalement de l'aide juridictionnelle (défense devant une juridiction), l'aide à l'intervention de l'avocat est également concernée (médiation et composition pénale). Rien ne s'oppose à l'extension des protocoles à d'autres matières. Ainsi leur champ d'intervention a évolué au fil des réformes pour des motifs d'opportunité.

Les protocoles sont homologués par arrêté du Garde des sceaux pour une période de trois ans renouvelable. Ils permettent, en contrepartie d'engagements d'objectifs (disponibilité, formation renforcée des avocats, facilité d'accès au dossier, copie des pièces de la procédure, entretien avec le prévenu, etc.), assortis de procédures d'évaluation, d'allouer aux barreaux signataires une dotation complémentaire pouvant atteindre au maximum 20 % du montant des rétributions versées annuellement au titre des missions d'aide juridictionnelle entrant dans le champ du protocole. Cette dotation permet de financer les frais de fonctionnement des permanences et de verser une rétribution complémentaire aux avocats ayant assuré une mission d'assistance.

En 2013, 41 barreaux ont conclu un protocole pour une durée de trois ans (27 protocoles⁷ ont été homologués et 14 arrivés à échéance sont en cours d'homologation), soit le quart des barreaux environ, proportion stable depuis plusieurs années. En 2012, le montant total versé aux barreaux signataires à ce titre s'élève à 5,67 millions d'euros.

⁵ Il s'agit de la défense pénale correctionnelle, de l'assistance éducative devant le juge des enfants, de l'assistance d'une partie civile devant une juridiction du 1er degré sauf en matière contraventionnelle et criminelle, de l'assistance d'une partie civile pour une instruction correctionnelle, de l'assistance d'une partie civile pour une instruction criminelle, des procédures devant le JLD relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, de la médiation pénale, de la composition pénale et des mesures ou activités d'aide ou de réparation à l'égard de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité proposées au mineur délinquant.

⁶ Décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 relatif à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et de la retenue douanière et circulaire d'application du 12 juillet 2011.

⁷ Aix-en-Provence, Angers, Angoulême, Bobigny, Bordeaux, Chalon-sur-Saône, Foix, Grasse, Le Mans, Le Puy-en-Velay, Lyon, Marseille, Meaux, Metz, Montauban, Montpellier, Mulhouse, Nanterre, Nantes, Nice, Nîmes, Poitiers, Quimper, Rouen, Saintes, Toulon, Versailles.

La typologie des barreaux signataires montre une certaine diversité de taille, d'implantation (zone urbaine ou rurale) et d'activité. Toutefois, les barreaux qui ont l'activité la plus importante sont plus représentés que les autres parmi les signataires. En effet, l'opportunité de signer un protocole croît avec l'activité de la juridiction. Le montant de la dotation complémentaire étant proportionnel au nombre de missions effectuées, il ne permettra pas de couvrir les frais de gestion engagés si l'activité est réduite.

A partir de 2007, afin de faciliter la conclusion et le renouvellement des protocoles, un guide méthodologique a été élaboré par le SADJAV en lien avec le conseil national de l'aide juridique afin d'apporter aux barreaux et aux chefs de juridiction un ensemble de réponses pratiques aux divers problèmes rencontrés lors de l'élaboration, de l'exécution et du renouvellement des protocoles.

Cette diffusion n'a pas permis de rendre le système plus attractif et d'inciter les barreaux à conclure des protocoles de défense. Ceux-ci considèrent que le dispositif est complexe et ils en souhaitent une simplification⁸.

En effet, si le calcul du montant de la dotation allouée doit tenir compte de critères qualitatifs et quantitatifs, la Cour des comptes a relevé qu'« une très grande opacité a été constatée dans la détermination par la Chancellerie du taux de la dotation complémentaire ». Elle considère en outre, qu'« il n'y a pas d'indicateur établi pour juger de l'impact du protocole, et donc de sa qualité, pour les justiciables » et que le mode de calcul du montant de la dotation reviendrait, au mieux, à tenir compte « d'un faisceau d'éléments convergents permettant de justifier la fixation du taux de la dotation complémentaire »⁹.

En dépit d'un projet de circulaire généralisant l'obligation de transmission à la chancellerie d'un bilan annuel d'étape de nature à l'éclairer sur la réalisation des objectifs fixés par le protocole, le mode de calcul de la dotation n'a pas évolué depuis lors.

La possibilité de recourir à de telles organisations pourrait être simplifiée dans sa mise en œuvre, étendue à d'autres matières en fonction des besoins de chaque barreau et permettre en outre l'abandon de la tarification à l'acte au profit d'une rémunération du temps de travail consacré à cette organisation.

Deux exemples de fonctionnement de protocoles :

- Les permanences du barreau de Lille en matière pénale

Aux termes d'un protocole conclu avec le TGI de Lille sur le fondement de l'article 91 de la loi, le barreau a créé une commission pénale dotée de dix coordonnateurs en matière pénale et huit en matière de droit des étrangers, tous désignés par le conseil de l'ordre. Les avocats de permanence sont tous volontaires et ne sont pas rémunérés en fonction du nombre de dossiers traités mais par un forfait horaire selon le temps consacré à l'affaire au regard de sa difficulté. Le coordonnateur de permanence assure en outre un rôle de soutien auprès de son confrère si nécessaire. Les attestations de fin de mission ne leur sont pas délivrées personnellement mais adressées au barreau qui les transmet ensuite à la CARPA.

⁸ Actes des Assises de l'accès au droit et de l'aide juridictionnelle, 30 janvier 2007 : « Le modèle des protocoles atteint aujourd'hui ses limites et des évolutions sont nécessaires. (...) Les demandes de la chancellerie vont croissant ».

⁹ La Gestion et l'efficacité des CARPA, rapport de la Cour des Comptes, 2008, p. 84-85.

Le bâtonnier de Lille observe que certains avocats tirent essentiellement leurs ressources de leur activité pendant les différentes permanences. Il craint qu'une structure dédiée attire les justiciables au détriment des avocats exerçant en cabinets classiques qui se trouveraient ainsi paupérisés. Toutefois, il précise que certains avocats peuvent exercer essentiellement dans le cadre des permanences pendant une période transitoire de leur carrière alors que d'autres s'y consacrent tout au long de leur vie professionnelle¹⁰.

o Les permanences du barreau de Lyon en matière pénale

Un protocole a été signé le 19 septembre 2012 sur le fondement de l'article 91 de la loi entre le barreau de Lyon et le tribunal de grande instance. Il a été renouvelé pour trois ans le 13 mars 2013. Les permanences ont été organisées au fil du temps en fonction de l'évolution de la réglementation et les processus ont été progressivement unifiés.

L'avocat de permanence¹¹ est rétribué au moyen, d'une part d'un forfait pour le temps consacré à l'ensemble de sa présence à la permanence indemnisant le blocage de son agenda, et d'autre part des UV de l'affaire traitée. La comptabilité de l'Ordre des avocats lui paie le forfait et le montant des UV ; l'avocat signe une subrogation pour que la CARPA perçoive les UV de sa prestation ; la CARPA rembourse l'Ordre des avocats. Ce système est facilité par les courts délais de traitement du bureau de l'aide juridictionnelle.

2.3.2 Les conventions matérielles et financières en matière de garde à vue

Si le décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 a exclu la garde à vue du champ des protocoles, il a toutefois inséré, à la demande des barreaux, un nouvel article 132-20 au décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 qui instaure un système de subventions dont le versement annuel est conditionné par la conclusion d'une convention biannuelle entre le barreau et le tribunal de grande instance concrétisant leurs engagements respectifs.

En 2012, 54 conventions financières ont été passées entre la chancellerie et les barreaux engagés dans une démarche d'amélioration de la qualité de la défense au cours de la garde à vue pour une dépense totale de 2.354.250 € sur les trois millions d'euros prévus. La plupart des barreaux ayant la plus forte activité en la matière (23 sur 25) ont ainsi conclu une convention. Il en résulte que le champ des conventions couvre 60 % du nombre total d'interventions concernées.

La subvention est sollicitée par moins d'un tiers des barreaux. En deçà d'un certain nombre d'interventions, la mise en place d'un système de permanences apparaît plus problématique.

Des représentants de la profession d'avocats souhaitent la réintégration en 2014 des interventions aux cours de la garde à vue dans les protocoles 91 dans un souci de simplification et de rationalisation.

¹⁰ Les structures dédiées ont été évoquées lors des « Etats généraux de l'aide juridictionnelle » de Lille le 25 juin 2010.

¹¹ compositions pénales exceptées.

2.3.3 Les organisations ad hoc

Les échanges dans le cadre de la MAP et les déplacements sur sites ont permis de rendre compte d'expériences d'organisation de la défense menées localement.

2.3.3.1 La convention en matière de contentieux locatif passée entre le barreau de Montpellier et l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) de l'Hérault

Cette convention, signée en décembre 2012, a pour objet de favoriser l'accès au droit des locataires faisant l'objet d'une procédure d'expulsion devant le tribunal d'instance statuant en référé. A cet effet, le barreau dresse une liste d'avocats volontaires et spécifiquement formés pour intervenir dans ce domaine.

L'ADIL délivre au justiciable une information sur l'aide juridictionnelle et demande au barreau la désignation d'un avocat auquel elle adresse son analyse de la situation du locataire et les éléments matériels utiles¹².

Tout au long de la procédure, l'avocat et l'ADIL s'informent réciproquement de l'évolution de l'affaire.

2.3.3.2 La permanence pénale d'urgence créée par une association d'avocats du barreau de Montpellier

A Montpellier une association d'une soixantaine d'avocats s'est créée en dehors de l'ordre pour assurer la défense des justiciables dans le cadre de la défense pénale d'urgence : « URGENTISTES PENAUX ». Elle indique vouloir contrer l'image de l'avocat commis d'office, de moindre qualité. Les statuts de cette association, pour bien se démarquer de l'ordre, prévoit l'incompatibilité entre les membres du bureau et les membres du conseil de l'ordre ou de président d'une section syndicale d'avocats.

2.3.3.3 Les permanences du barreau de Lyon en matière d'expulsions locatives

En matière d'expulsions locatives, un système de permanences a été mis en place au tribunal d'instance de Lyon et de Villeurbanne par le barreau de Lyon. Lorsque le justiciable vient au tribunal pour une assignation en référé expulsion, le juge peut lui proposer de consulter, préalablement à l'examen de son affaire, la permanence APPEL (Action Pour la Prévention des Expulsions Locatives) tenue dans une salle du tribunal par un avocat, un membre de la CAF et un membre de l'ALPIL (association spécialisée dans le droit au logement). Cette réunion d'acteurs permet souvent d'éviter l'expulsion en trouvant des solutions pour que la famille garde son logement. Ces structures sont financées par le CDAD et par l'ordre qui va permettre que ces avocats soient rémunérés.

2.3.3.4 L'organisation du barreau de Bobigny en matière de contentieux locatif

Il est indiqué à la mission qu'une structure liée au contentieux locatif existe à Bobigny.

¹² Calcul du montant de la dette, contenu de l'enquête transmise au juge sur le fondement de l'article 114 de la loi du 29 juillet 1998, chiffrage des aides auxquelles la personne peut prétendre, dispositifs réglementaires mobilisables, etc.

2.3.3.5 Les autres expériences locales

Outre les expériences précitées, le rapport du Conseil national des barreaux (CNB) qui a abouti au vote d'une résolution le 23 mars 2013, fait état d'autres expériences locales de structures conventionnées, notamment en matière de défense pénale d'urgence, via les protocoles article 91, mais également dans d'autres matières¹³.

Au sein de ces structures exercent des avocats volontaires travaillant en groupe, sous le contrôle des ordres et répondant à des obligations en termes de formation et de participation à la structure. Le CNB travaille actuellement à un recensement de ces pratiques locales.

L'état des lieux des organisations existantes (protocoles 91, organisation matérielle garde à vue, organisations ad hoc de certains barreaux) permet de constater l'éparpillement et la complexité de dispositifs qui se superposent. Ce phénomène génère une absence de lisibilité d'ensemble ainsi qu'une perte de temps et de moyens, tant pour les barreaux et les juridictions que pour l'administration centrale.

3. L'ANALYSE ET LES PERSPECTIVES

3.1 Les échanges MAP et les positions des parties prenantes

3.1.1 Les éléments de consensus

Les débats et les rencontres dans les juridictions et les barreaux ont fait émerger des lignes de consensus. Le cadre de l'expérimentation devra respecter les caractères libéral et indépendant de la profession d'avocat¹⁴. Les collaborateurs seront libres de développer leur activité par ailleurs et de participer à plusieurs groupes spécialisés. A ce stade, le salariat et le statut d'agent de l'Etat ne sont pas envisagés¹⁵. Un consensus se dégage¹⁶ sur un conventionnement à temps partiel dans le cadre des expérimentations, même si le CNB estime que la collaboration à temps plein ne remettrait pas en cause le statut de collaborateur libéral.

3.1.2 Les craintes et les réticences

Quelques risques de dérives sont relevés par le CNB : quasi-salariat des volontaires, dépendance financière, statut des collaborateurs.

La FNUJA redoute une menace sur l'avenir des jeunes avocats, la création d'une sous-catégorie d'avocats, l'absence de temps pour développer une clientèle personnelle, la requalification en salariat, une rupture de la concurrence et un risque d'hyperspécialisation des jeunes avocats.

Le SAF dénonce une réticence idéologique d'une partie de la profession qui redoute qu'on porte atteinte au principe de liberté.

¹³ Droit des étrangers, défense des mineurs, assistance éducative, CRPC, hospitalisation sous contrainte, garde à vue, défense des victimes.

¹⁴ Rappel du CNB lors de la réunion MAP du 16 avril 2013

¹⁵ Déclaration de Me Tamet pour le CNB lors d'une réunion MAP du 16 avril 2013

¹⁶ DACS/CNB/FNUJA

3.2 La présentation des modes d'organisation envisageables

3.2.1 L'examen des projets d'expérimentation

3.2.1.1 Le projet de Lyon de "structure dédiée mixte consacrée à la garde à vue"

Le barreau de Lyon envisage, dans sa note adressée à la chancellerie le 12 décembre 2012, d'expérimenter pendant une durée de six mois, une structure d'intervention en garde à vue composée de 19 avocats dédiés, conventionnés et rémunérés par l'Ordre sous la forme d'honoraires. A ceux-ci s'ajouteraient cinq avocats désignés et rétribués à l'acte pour assurer une permanence liée à toutes les autres missions, ainsi que des coordinateurs. Le coût de fonctionnement de cette structure nécessiterait le doublement de la subvention garde à vue actuellement perçue par le barreau de Lyon, d'après les estimations de ce dernier (de 180.000 € perçus en 2012 à 358.766 €).

3.2.1.2 Le projet du CNB : "structures conventionnées"

Le rapport du CNB, qui a abouti au vote d'une résolution le 23 mars 2013, appelle à une extension et à un assouplissement des protocoles de défense de l'article 91 du décret du 19 décembre 1991 afin de permettre la mise en place de structures conventionnées¹⁷.

Il considère que l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991 permet un conventionnement de certains avocats avec l'ordre pour assurer les missions d'AJ, avec la seule réserve du temps partiel. Enfin, il estime que les structures conventionnées nécessitent un doublement du budget actuel de l'aide juridictionnelle, l'instauration d'un contrôle ordinal effectif et le maintien du libre choix de l'avocat.

Il estime que la mise en place de structures conventionnées doit pouvoir coexister avec le maintien du système du paiement à l'acte qui permettra, d'une part de maintenir le principe du libre choix de l'avocat et, d'autre part, d'assurer une défense de qualité dans les secteurs où l'absence de défense conventionnée n'obère ni la présence de l'avocat, ni la qualité de la défense.

L'article 29 de la loi du 10 juillet 1991 impose un exercice à temps partiel. Le CNB a indiqué le 16 avril 2013 qu'il n'envisageait pas d'avocats demeurant *ad vitam aeternam* dans ces structures. Il songe à des contrats de six mois renouvelables une fois, une sorte d'internat. Dans certains domaines spécialisés le temps partiel peut être durable. L'esprit est que l'avocat, sauf les jeunes pendant un temps limité, ait une autre activité simultanément.

¹⁷ Définies comme « des avocats ou groupes de cabinets d'avocats assurant des prestations de défense ou de conseil en direction des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle dans des secteurs d'activité délaissés par les avocats dans le cadre de leur exercice libéral », p.3 du rapport.

3.2.1.3 La proposition de protocole pilote du barreau de Lille en matière d'hospitalisation sans consentement

Le barreau de Lille a élaboré un projet de protocole de défense des personnes hospitalisées sous contrainte. Il prévoit des formations spécifiques pour les avocats réunis au sein de la commission de droit des personnes hospitalisées sous contrainte du barreau de Lille. Cette dernière se réunirait régulièrement pour une mise en commun des acquis professionnels et de la jurisprudence. Elle rencontrerait périodiquement les autres acteurs concernés¹⁸.

Le protocole prévoit la désignation de quatre avocats coordinateurs assurant à temps partiel et pour une durée déterminée, des missions d'animation, de coordination et de répartition des charges. En outre, un avocat de permanence serait désigné chaque semaine. Il est envisagé que l'avocat se rende systématiquement au préalable dans l'établissement hospitalier afin de s'y entretenir avec la personne pour préparer sa défense dans les meilleures conditions.

3.2.2 Les lignes directrices pour l'expérimentation

3.2.2.1 Les modifications des textes

Etude en cours.

3.2.2.2 Les débats sur la projection budgétaire

L'organisation de structures collectives au sein des barreaux permettra à ceux-ci d'acquérir plus d'autonomie et de souplesse de fonctionnement et ainsi d'adapter le service rendu aux besoins locaux. Sur le plan budgétaire, cela doit se traduire par une rétribution forfaitaire, à hauteur du temps de travail consacré à la structure, ainsi que par un principe de dotation globale aux barreaux.

Le rapport-résolution du CNB de mars 2013 indique que les structures conventionnées nécessitent un contexte de doublement du budget actuel de l'aide juridictionnelle grâce à l'augmentation des droits d'enregistrement des actes juridiques. Dans le cadre des échanges MAP (réunion du 16 avril 2013) les représentants du CNB ont précisé que le budget global de l'aide juridictionnelle devrait être doublé et 20% consacrés aux structures conventionnées.

Le SAF considère qu'il peut y avoir des financements complémentaires ciblés. En matière de copropriété, des collectivités territoriales pourraient subventionner cette structure. Sur l'assistance éducative des mineurs, les conseils généraux pourraient également subventionner.

L'administration de l'Etat estime réaliste de ne pas tabler sur une augmentation globale des dépenses de l'Etat et pense que les expérimentations pourraient permettre de mieux utiliser les crédits existant.

¹⁸ Médecins, directeurs d'établissement, personnels soignants.

3.2.2.3 Les objectifs de résolution des difficultés du système actuel d'indemnisation des gardes à vue

Le système de rétribution de l'avocat intervenant en garde à vue fait l'objet de nombreuses critiques. Lors de la réunion du 16 avril 2013, l'UNCA a souligné les difficultés liées à la rémunération du dernier avocat, aux taux de TVA et aux incidences techniques du plafond sur la rémunération de l'avocat.

Actuellement, dans les cas d'interventions successives de différents avocats au cours d'une même mesure de garde à vue, la rétribution de la mission d'assistance est versée au dernier avocat intervenu. Or, dans plusieurs barreaux, la rétrocession par le dernier avocat d'une partie de la somme perçue aux autres avocats intervenus a été la source de différends entre avocats.

La difficulté est encore accrue lorsque le dernier avocat bénéficie de la franchise de TVA alors que ceux qui l'ont précédé y sont assujettis. Certains barreaux, à l'initiative de leur bâtonnier ont dû mettre en place, une procédure de répartition des sommes entre les avocats.

L'UNCA considère que ce système a été mis en place dans la précipitation, qu'il ne fonctionne pas et qu'il doit être allégé. Des déperditions d'énergie (SAR/BOP...) sont déplorées. L'UNCA est favorable à une expérimentation sur le modèle des protocoles de l'article 91 du décret.

3.2.2.4 L'objectif de résolution des difficultés du système des protocoles 91

Si les structures sont envisagées sous l'angle d'une extension du champ des protocoles, il conviendra de rendre le mode de calcul de la dotation plus transparent, conformément aux préconisations de la Cour des comptes de 2008.

3.2.2.5 Le champ des structures

Le CNB estime le 16 avril 2013 que les protocoles de l'article 91 ont permis une nette amélioration de la défense dans les matières concernées, notamment pour la défense des mineurs et des étrangers. Ces systèmes ont permis de former des avocats spécialisés travaillant en groupe dans le cadre ordinal. Il souhaite son extension à l'ensemble des droits fondamentaux en tenant compte des disparités locales. Il fait remarquer que certains secteurs d'activités sont délaissés par les avocats dans leur exercice libéral, que la profession s'est repliée sur les cabinets, sur son activité libérale et a laissé de côté la société civile.

Le SAF regrette qu'on n'envisage que le pénal et la garde à vue alors que des besoins importants existent en matière civile¹⁹. Il estime qu'en Seine-Saint-Denis, il faudrait une structure dédiée pour les copropriétés en difficulté avec cinq jeunes avocats épaulés par deux anciens. Une expérience de quelques années dans cette structure permettrait ensuite une installation assurée dans ce département.

¹⁹ Logement, assistance éducative, droit de la consommation, copropriétés en difficulté, etc. matières très techniques qui demandent une spécialisation.

3.2.2.6 La mutualisation des moyens entre les barreaux

Le CNB estime que la défense est très inégale sur l'ensemble du territoire en France. Les grands barreaux peuvent mettre en place une aide efficace, ce qui n'est pas toujours le cas des autres barreaux²⁰.

La Conférence des bâtonniers souligne que certains barreaux vivent des indemnités de l'aide juridictionnelle et des commissions d'office. Elle estime qu'ils n'ont pas les moyens d'améliorer la qualité de cette défense. Elle avance qu'un regroupement de certains moyens au niveau de la cour d'appel pourrait être envisagé.

²⁰ Rapport CNB 23 mars 2013 p.9: la mise en place des structures conventionnées pose le problème de l'évolution des institutions professionnelles et des structures d'exercice professionnel (regroupement de moyens régionaux, voire nationaux, regroupement des avocats en cabinets plus importants ou en structures inter-barreaux).

