

Annexe 4.8. Accès au droit : assemblée générale du CNB des 22/23 mars 2013



ASSEMBLEE GENERALE DES 22 ET 23 MARS 2013

COMMISSION ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

RAPPORT SUR LA REFORME DE L'ACCES AU DROIT

INTRODUCTION

Lors de son assemblée générale des 6 et 7 juillet 2012, le Conseil national des barreaux a adopté à l'unanimité, une résolution qui, pour l'essentiel :

- rappelait le devoir de garantie de l'Etat concernant l'accès au droit et à la justice,
- constatait l'insuffisance persistante du budget et la nécessité d'un financement complémentaire de l'aide juridique sans désengagement corrélatif de l'Etat,
- demandait la suppression de la contribution de 35 €, injuste et peu rentable,
- préconisait l'instauration d'une taxe affectée sur les actes soumis à enregistrement, dépôt ou publicité,
- proposait la gestion de cette taxe par un fonds dédié,
- confirmait sa volonté d'une réforme globale de l'aide juridique, assortie d'une juste rémunération des avocats,
- estimait indispensable, dans l'attente de cette réforme, une revalorisation de l'UV et une réévaluation des coefficients de certaines matières.

Ces points – notamment la proposition très concrète d'une taxe sur les actes juridiques, qui permettrait de doubler le budget de l'aide juridique –, en ce qu'ils marquent la volonté de la profession, sont acquis.

C'est une priorité dans le contexte de crise économique et de faillite du système actuel de l'aide juridique.

Les premiers Etats généraux de l'accès au droit organisés le 14 décembre 2012 ont fait le constat d'un système d'aide juridique à bout de souffle et obsolète qui doit être réformé.

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013, 1/14
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



I/ LA RÉFORME DES STRUCTURES DE L'AIDE JURIDIQUE

Les structures mêmes du système d'accès au droit doivent être réformées pour permettre une adéquation aux besoins croissants d'aide juridique, par une exigence de qualité de la défense proposée et une rationalisation des dépenses.

A- LA CRÉATION DU FONDS D'AIDE JURIDIQUE

Cette proposition a déjà été adoptée par le Conseil national des barreaux lors de l'assemblée générale du 6 juillet 2012.

Depuis plusieurs années, nous attirons l'attention des pouvoirs publics sur l'insuffisance récurrente des crédits affectés à l'aide juridique au regard des besoins qui ne cessent de croître.

La situation contrainte du budget de l'État rend illusoire toute augmentation suffisante des crédits directement alloués aux programmes budgétaires « Accès au droit et à la justice ». Pour 2013, les crédits de la mission « Justice », qui concernent tout le ministère, s'élèvent à 7,7 milliards d'euros. 92 % de ces crédits sont affectés à l'administration pénitentiaire, à la justice judiciaire et à la PJJ. Les crédits alloués à l'accès au droit et à la justice représentent seulement 4 % du total des crédits (340 M€ pour l'an prochain) et 319 M€ de ces 340 M€ sont alloués à l'aide juridictionnelle.

Plusieurs rapports parlementaires, ou initiés par les gouvernements successifs, ont constaté qu'il fallait au moins doubler le budget actuel.

Le Conseil national des barreaux a préconisé l'instauration d'une taxe affectée, perçue sur les mutations et actes soumis à droit d'enregistrement énumérés à l'article 635 du code général des impôts, ainsi que sur les actes juridiques soumis à une formalité de publicité ou d'enregistrement, dont le produit viendrait compléter les crédits d'État.

La création d'un fonds d'aide juridique permettrait de pérenniser l'affectation de ce supplément de recettes au seul financement de l'aide juridictionnelle, sans avoir à prendre le risque de le voir alimenter autre chose dans le budget général de l'État.

Ce fonds s'apparenterait, au niveau du fonctionnement, au fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), aujourd'hui personne morale de droit privé placée sous la tutelle du ministère de l'économie. La création d'un fonds pour l'aide juridique faisait partie des propositions effectuées par les deux députés George Pau-Langevin et Philippe Gosselin.

Le fonds aurait pour mission de s'assurer du versement des fonds par l'État et de leur répartition auprès des barreaux selon les règles connues de la loi de 1991. Les dotations aux CARPA et les crédits alloués à la rémunération des avocats au cours de la garde à vue représentent aujourd'hui 90 % du total des crédits alloués à l'aide juridictionnelle. Il serait donc cohérent que le conseil d'administration de ce futur fonds soit composé de représentants du Conseil national des barreaux, de magistrats, de représentants de ministère du budget et de la Chancellerie. Les autres auxiliaires de justice concernés par l'aide juridictionnelle ont une rémunération budgétisée à hauteur de 30 M€, soit 10 %. Ils n'auraient logiquement pas à siéger au sein de ce fonds. Pourraient être représentés au conseil d'administration du futur fonds, des représentants d'associations intervenant dans l'accès au droit.

2/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



Réforme de l'accès au droit

Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

La création d'un nouveau fonds ne relève pas d'une loi de finances, mais d'une loi ad hoc (projet ou proposition de loi) puisque la constitution même de ce fonds n'aurait pas d'incidence sur le budget de l'État.

Un décret en Conseil d'État fixerait les conditions de constitution du fonds et ses règles de fonctionnement, les modalités dans lesquelles l'administration du fonds se ferait avec les représentants du ministère du budget et de la Chancellerie, et les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour assurer le versement des dotations par l'État et leur répartition auprès des barreaux.

B- LES NOUVELLES MODALITES DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE DEFENSE D'AIDE JURIDIQUE

Il est rappelé que la présence effective de la défense et la qualité de celle-ci dans les domaines particuliers des droits des plus fragiles tels que la garde à vue, l'hospitalisation sous contrainte, le séjour des étrangers, l'habitat insalubre, peuvent être extrêmement différentes selon les barreaux.

Cet état de fait, essentiel à souligner, procède de diverses causes comme la spécificité socio-économique du ressort du barreau, la taille de celui-ci, son dynamisme, etc.

La situation sociale et économique amène de plus en plus de justiciables à abandonner toute velléité de recours au système judiciaire y compris dans des secteurs directement liés aux droits fondamentaux.

Dans les domaines précités, les barreaux doivent s'adapter à ces situations.

Pour ce faire, un assouplissement des modalités d'organisation du système de défense sous aide juridictionnelle, et en particulier dans les domaines de l'urgence et des désignations ordinales, est indispensable.

Dans un triple but d'efficacité, de qualité et de rentabilité, il est proposé d'étendre et d'assouplir le système des protocoles de défense tels qu'ils sont pratiqués sur le fondement de l'article 91 du décret 91-1266 du 19 décembre 1991.

La problématique du conventionnement en matière d'aide juridictionnelle est étroitement liée à l'exigence de qualité et à l'utilisation la plus rationnelle possible des fonds publics qu'il s'agisse du budget de l'État ou des financements complémentaires.

Depuis la loi du 10 juillet 1991, les barreaux ont fait preuve de pragmatisme et d'imagination par la mise en place de groupe d'avocats affectés à des secteurs de défense divers.

Ces initiatives cependant se heurtent à l'insuffisance de financement public et à une certaine réticence de la profession sur ces nouveaux modes d'intervention.

C'est notamment par le biais des protocoles « article 91 » que se sont développés des groupes de défense collective en matière pénale, mais aussi dans le cadre d'une défense en matière civile.

Les structures conventionnées peuvent être définies comme étant 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.

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013, dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.⁵

3/14



Les expériences actuelles

Elles existent à l'évidence dans les grands barreaux notamment en matière de défense pénale d'urgence via les protocoles « article 91 » ne concernant en 2012 cependant que 43 barreaux sur 161.

D'autres secteurs font l'objet d'expériences comme dans le droit des étrangers, la défense des mineurs et l'assistance éducative, la CRPC, l'hospitalisation sous contrainte et, bien évidemment, l'intervention de l'avocat en garde à vue. Il convient de noter en outre l'existence de groupes dédiés pour la défense des victimes.

Il s'agit d'avocats, volontaires pour ces secteurs d'activité, travaillant en groupe, sous contrôle des ordres et répondant à des obligations renforcées en matière de formation et de participation à la vie de la structure et qui assument cette charge de façon majoritaire dans les barreaux.

Dans la perspective d'une extension du domaine du conventionnement, il conviendrait d'établir un inventaire de ces pratiques et d'en effectuer la critique nécessaire notamment pour identifier les dérives possibles (quasi salariat des volontaires, dépendance financière, statut des collaborateurs, etc.)

Le fondement juridique

La loi du 10 juillet 1991 en son article 29, alinéa 2, dispose : « Les modalités et le montant du paiement et le cas échéant le versement de provisions sont déterminés dans chaque barreau par le règlement intérieur ».

L'article 29, alinéa 4, dispose : « Le règlement intérieur peut prévoir que les avocats prêtent, à temps partiel, leur concours à l'aide juridictionnelle selon des modalités fixées par conventions avec l'ordre ».

Il est donc tout à fait possible en l'état de la législation actuelle que les ordres conventionnent des avocats, avec la seule restriction du temps partiel, pour apporter leur concours à l'aide juridictionnelle.

La rémunération des avocats, quel que soit le montant des unités de valeur générées par ladite prestation, peut-être forfaitaire et donc radicalement différente du paiement à l'acte.

Quelques principes essentiels à son fonctionnement :

- Le doublement du budget d'aide juridictionnelle est une condition nécessaire pour offrir une marge de financement desdites structures.
- Un contrôle ordinal effectif passant par les modifications des règlements intérieurs, le Conseil de l'Ordre définissant les missions, les secteurs d'activité, les exigences de formation et la rémunération.
- Le maintien du libre choix de l'avocat car, à la différence des expériences québécoises, anglaises ou dans certains Etats des Etats-Unis d'Amérique, le justiciable pourra toujours ne pas accepter d'être défendu par la structure conventionnée et devra pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle en choisissant un avocat hors structure.

4/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



Réforme de l'accès au droit
Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la Justice

Les réformes législatives à envisager sont:

- la modification de l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991 pour aboutir, dans le cadre d'un conventionnement à durée déterminée, à la possibilité d'un temps plein.
- la rédaction d'un cahier des charges national avec des règles minimales.
- l'extension des protocoles en matière civile.
- le renforcement du rôle du Conseil national des barreaux et du Fonds d'aide juridique qui devrait être créé, les barreaux devant faire valider leurs protocoles et obtenir des financements pluriannuels.

Les domaines d'intervention concernés pourraient être les suivants :

- l'assistance éducative (actuellement le mineur a droit à un avocat mais les parents sont rarement assistés).
- l'expulsion locative et le contentieux de l'habitat insalubre.
- le droit au logement opposable.
- le contentieux des copropriétés surendettées.
- le contentieux du TASS.
- l'hospitalisation sous contrainte.
- la défense pénale d'urgence.

Sous réserve du respect des principes essentiels déjà énoncés, les ordres pourront faire preuve d'imagination et de créativité et adapter à leurs « territoires » ces nouvelles modalités d'intervention des avocats.

Des partenariats avec les collectivités territoriales, les CDAD et la « Politique de la ville » devront être développés.

En réaffirmant le principe du maintien d'un exercice libéral et l'exigence d'un contrôle ordinal, le conventionnement ne pourra pas dériver vers une « fonctionnarisation » de la défense.

Sur le plan législatif et réglementaire, il conviendrait d'une part d'étendre les protocoles à la matière civile, d'autre part de renforcer le rôle du Conseil national des barreaux dans le cadre du fonds d'aide juridique à créer.

La mise en place de structures conventionnées doit pouvoir coexister avec le maintien du système du paiement à l'acte qui permettra de maintenir le libre choix de l'avocat

Le regroupement des moyens est une évolution nécessaire. Le Conseil national des barreaux devra négocier avec la Chancellerie afin d'obtenir la mise en place d'expériences pilote avec des barreaux volontaires.

5/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



C- L'EXIGENCE DE QUALITÉ

Toute personne est en droit de bénéficier d'une défense de qualité, mais il est certain que la qualité de défense des plus démunis doit être garantie parce qu'elle est financée par des fonds publics ou mutualisés.

Le principe de qualité de la prestation de l'avocat n'est évidemment pas une question réservée au seul secteur de l'aide juridique.

En revanche, la garantie de cette qualité est un corollaire indispensable à la rémunération de l'avocat par la solidarité nationale.

Les travaux sur la nécessaire réforme de l'aide juridique ces dernières années en font systématiquement état.

On citera pour exemple le rapport de Monsieur Roland du LUART, d'octobre 2007 page 51, le rapport de Monsieur DARROIS, de mars 2009 page 39, le rapport de Monsieur le Bâtonnier Frédéric COVIN aux Assises sur l'AJ de la Conférence des Bâtonniers le 30 janvier 2007 Page 4, le rapport de Monsieur PHILIPPE GOSSELIN et Madame George PAU-LANGEVIN.

1) UNE NECESSAIRE QUALITE

La profession pose trop souvent un voile pudique sur le sujet, notamment parce qu'il est traité très différemment par les barreaux en fonction de leur taille et de leur organisation.

Il existe de grandes disparités dans l'organisation structurelle et fonctionnelle des systèmes ordinaires d'organisation de la défense dans le secteur « assisté » ; l'aide juridictionnelle peut être rémunératrice pour certains avocats alors que sa rentabilité est inconcevable dans d'autres cabinets.

Le simple défraiement par l'AJ au lieu d'une juste rémunération est accepté dans certains barreaux qui s'« adaptent » à la situation. On est parfois proche de la vision d'un expert psychiatre du dossier d'Outreau qui estimait que « payé comme une femme de ménage », son expertise ne pouvait pas être de qualité.

Cette situation est un très sérieux handicap pour la profession puisque les interlocuteurs, Etat, Parlement, Corps intermédiaires font état de cette disparité pour discréditer la profession et refuser de considérer légitime la réforme de l'aide juridique pourtant nécessaire.

Il faut donc trouver les moyens d'accroître la qualité générale de la prestation en recueillant l'accord de la profession sur le projet.

6/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



2) LES MODALITES DE GARANTIE DE LA QUALITE

Une qualité accrue nécessite une évaluation de celle-ci, et une clarification des modes de contrôle.

- Le contrôle de qualité revient aujourd'hui au bâtonnier de l'ordre.

Ce contrôle ne diffère pas selon que la prestation est réalisée en secteur « libre ou assisté »

La spécificité de la profession rend particulièrement délicate l'appréciation par toute autre personne de cette qualité. Il est en effet indispensable que soit garantie l'indépendance de l'avocat. Dans un dossier sensible, les choix de défense peuvent ne pas être compris ou acceptés par un tiers. L'expérience du contrôle de qualité de la prestation médicale par les caisses d'assurance maladie démontre le caractère particulièrement dangereux de ce type d'intervention potentiellement liberticide.

Pour autant, la subjectivité de la prestation de l'avocat est telle et le client est tellement démunis que le seul contrôle de la qualité par le Bâtonnier peut être parfois de pure forme et, en tout état de cause, est totalement insuffisant pour garantir que les moyens d'une défense de qualité sont réunis.

Le contrôle a posteriori se borne à permettre de vérifier la bonne utilisation des fonds et éviter notamment les abus, insuffisances graves ou détournements.

- La mise en œuvre de la qualité suppose donc la mise en place d'une garantie préalable.

La garantie de qualité devient une exigence dès lors que les avocats intervenant à l'aide juridictionnelle reçoivent une véritable rémunération.

La qualité est assurée par :

- Une formation de qualité dans la matière abordée et sur la spécificité de la défense des plus démunis.
- Une mise à disposition de moyens de coordination, de documentation, de partage d'informations dans les secteurs de défense sensibles.
- Un engagement conventionnel de l'avocat à l'égard de son client.



Réforme de l'accès au droit

Mynam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

3) LA MISE EN ŒUVRE DE LA GARANTIE DE QUALITE

Il est proposé l'élaboration de trois conventions cadre, l'une passée entre le client et l'avocat, une autre entre l'avocat et l'institution ordinale, et la dernière entre l'institution ordinale et l'Etat ou le fonds d'aide juridique.

- Entre l'Ordre et le fonds d'aide juridique :

Le fonds d'aide juridique exerce sous forme d'une convention cadre son rôle d'interlocuteur représentant les intérêts du justiciable.

Il sera établi à l'échelon national avec le Conseil national des barreaux des conventions cadre exigeant des avocats cocontractants une formation spécifique dans le secteur de défense abordé (pénal travail famille étranger hospitalisation sous contrainte, logement insalubre...), une organisation permettant une efficacité et une efficacité suffisantes, et une transparence de l'activité par une information accrue du client.

Le fonds d'aide juridique pourrait emprunter au fonctionnement de la *Legal services commission* anglaise, qui fixe les critères et schémas généraux, avec toutefois le risque – qu'il faut sans doute encadrer strictement- d'atteinte à la liberté de l'avocat.

Ce type de convention cadre pourra bien sûr être envisagée à l'aune de l'expérience protocoles « article 91 ».

- Entre l'Ordre et l'avocat :

L'avocat prêtera son concours au client bénéficiant de l'aide juridictionnelle en adhérant à certains principes : formation spécifique à la matière, maîtrise de la matière, acceptation des principes liés aux coordinations dans des structures dédiées par exemple, déontologie spécifique à la matière, et obligation de conclure des conventions-type avec le client.

En retour, l'ordre met à disposition des avocats les moyens de coordination des activités de défense, de partage des informations, de documentation spécialisée et de formation continue.

- Entre l'avocat et le client :

Trop souvent, le client reproche à l'avocat l'opacité des modalités de son activité. Pour y remédier, le professionnel sera tenu de proposer et signer une convention avec son client l'informant des modalités de la prestation, du coût, des risques, des modes de recours, des moyens de contestation etc. Tout comme n'importe quel prestataire de service, médecin, architecte ou commerçant, l'avocat est tenu de délivrer les informations minimales à la compréhension de la prestation et à la transparence des coûts.

8/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013, dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



4) L'HARMONISATION DES PRATIQUES

La disparité des pratiques au sein des barreaux mais surtout entre les différents barreaux n'est pas un obstacle à cette réforme.

Chaque convention prendra en compte les spécificités du barreau cocontractant. En effet, comment demander par exemple à un barreau de 40 avocats de spécialiser ses avocats dans des domaines aussi pointus que l'hospitalisation sous contrainte, la défense des mineurs ou encore le logement insalubre ?

Cette garantie de qualité, tout comme la mise en place des structures conventionnées, pose le problème de l'évolution des institutions professionnelles (gouvernance) et des structures d'exercice professionnel (regroupement de moyens régionaux, voire nationaux, regroupement des avocats en cabinets plus importants ou en structures inter-barreaux).

La réforme proposée pourra accompagner ce phénomène en évitant l'aggravation de « l'inégalité des armes » de défense entre les parties selon la situation économique.

Le développement de structures conventionnées renforce d'autant plus l'exigence de qualité.

La garantie de cette qualité présuppose :

- une formation de qualité dans la matière abordée ;
- une éventuelle mise à disposition de moyens de coordination ;
- un engagement conventionnel de l'avocat à l'égard de son client.

La solution proposée pour la mise en œuvre de la garantie de qualité est l'élaboration des trois conventions cadre susvisées (entre l'Ordre et le fonds d'aide juridique, entre l'Ordre et l'avocat, entre l'avocat et le client).

Les avocats conventionnés ne seront plus défrayés mais rémunérés, ils pourront donc plaider hors de leurs barreaux, créer des cabinets secondaires ou inter barreaux, créant ainsi une émulation et une saine concurrence, autre garantie de qualité.

D- LA RÉMUNÉRATION À L'ACTE

Ce système de défense conventionnée doit bien sûr coexister avec le système de libre choix de l'avocat par le client bénéficiant de l'aide juridique dans les secteurs ou l'absence de défense conventionnée n'obère ni la présence de l'avocat ni la qualité de la défense.

Il est cependant indispensable de mettre un terme au système de l'UV fixé par matière pour un calcul mieux adapté de la rémunération de l'avocat à l'acte accompli. En effet, le système d'U.V. est incompatible avec les procédures complexes, de sorte que nombre d'avocats ne peuvent traiter des dossiers complexes au titre de l'aide juridictionnelle, sauf à mettre en difficulté leurs cabinets.

La commission Accès au droit du Conseil national a mis à l'étude pour l'année 2013 cette réforme de la rémunération à l'acte accompli.



II/ LES MODES D'ALLÈGEMENT DU BUDGET D'AIDE JURIDIQUE

Diverses solutions permettent d'alléger le budget de l'aide juridique.

A- LA PROTECTION JURIDIQUE

La loi n°2007-210 du 19 février 2007 a réformé substantiellement le mécanisme de la protection juridique en posant le principe du libre choix de l'avocat par l'assuré, de la libre négociation de l'honoraire entre l'avocat et l'assuré-client avec convention d'honoraire obligatoire. Elle a fait aussi de la protection juridique le mode naturel de l'accès au droit, l'aide juridictionnelle devenant subsidiaire.

La contrepartie de ces principes est une réticence des assureurs à étendre la couverture de la protection juridique puisque le choix de l'avocat et le coût du procès leur échappent.

Actuellement, 50 % des ménages sont concernés et les garanties sont loin de correspondre aux besoins de droit les plus répandus (droit pénal, droit de la famille). En outre, les assurés sont entretenus dans l'ignorance de cette couverture qu'ils omettent de faire valoir.

1) Proposition : extension de la protection juridique

Une extension présenterait l'avantage de générer des économies pour l'Etat grâce à la subsidiarité, et faciliterait l'accès au droit des personnes dont les ressources dépassent le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle mais dont les revenus restent modestes alors que les frais de procédure (expertises, notamment) peuvent être très élevés.

Cette extension pourrait être conçue selon les modalités suivantes. Le contrat de protection juridique ne peut être rendu obligatoire. En revanche, il faudrait imposer l'inclusion d'une garantie de protection juridique dans les contrats d'assurance multirisques-habitation, laquelle garantie devrait recouvrir notamment outre les domaines habituellement couverts, le droit de la famille qui est l'un des pans les plus importants de l'aide juridictionnelle civile. Il conviendrait également d'imposer aux compagnies d'assurances de fixer des montants minima de prise en charge des honoraires d'avocat et des autres frais.

2) Eventuels obstacles à l'extension

Il demeure une incertitude quant au surcoût pour l'assuré, les assureurs refusant de communiquer sur ce point, mais l'on peut évaluer l'augmentation de la prime entre 40 et 60 €.

Un contrat unique paraît difficile à mettre en place compte tenu de la diversité des situations et des besoins. Mieux vaut donc prévoir des clauses type.

S'agissant des personnes n'ayant pas d'assurance habitation – faute d'habitation, notamment – il faut rappeler que l'aide juridique existe pour suppléer précisément le défaut de protection juridique et que ces personnes y auront droit sans difficulté.

Il a été évoqué aussi la difficulté posée, en cas de divorce, par le fait que c'est le foyer qui est assuré. Cependant, le rôle de l'assureur n'est pas d'intervenir dans le procès, ce qui le placerait en situation de conflit d'intérêt, mais de prendre en charge dans les limites du contrat les conséquences financières d'un sinistre.

10/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au
présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse,
faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



Réforme de l'accès au droit
Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

Le Conseil national des barreaux propose de rendre obligatoire, dans tous les contrats d'assurance multirisque habitation, une garantie protection juridique, laquelle devra inclure les litiges relevant du droit de la famille.

Il est en outre indispensable d'imposer un montant minimum de prise en charge par l'assureur des honoraires et frais de l'avocat.

B- LA REPETIBILITE DES HONORAIRES

Les textes en vigueur

L'article 700 du code de procédure civile dispose :

« Comme il est dit au I de l'article 75 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

L'article 37 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est rédigé comme suit :

« Les auxiliaires de justice rémunérés selon un tarif peuvent renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre.

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.

Si le juge fait droit à sa demande, l'avocat dispose d'un délai de douze mois à compter du jour où la décision est passée en force de chose jugée pour recouvrer la somme qui lui a été allouée. S'il recouvre cette somme, il renonce à percevoir la part contributive de l'Etat. S'il n'en recouvre qu'une partie, la fraction recouvrée vient en déduction de la part contributive de l'Etat.

Si, à l'issue du délai de douze mois mentionné au troisième alinéa, l'avocat n'a pas demandé le versement de tout ou partie de la part contributive de l'Etat, il est réputé avoir renoncé à celle-ci.

Un décret en Conseil d'Etat fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.

On constate que si l'article 700 du code de procédure civile pose en principe une condamnation par le juge de la partie perdante aux frais non inclus dans les dépens, avec une exception pour des raisons d'équité, le deuxième alinéa de l'article 37 de la loi relative à l'aide juridique ne prévoit qu'une possibilité pour l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle de demander une telle condamnation contre l'adversaire non bénéficiaire.

Or, le principe de condamnation se justifierait encore plus dans l'article 37 puisque cela permet de faire supporter les « honoraires » de l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle par l'adversaire plutôt que par l'Etat.

11/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



Réforme de l'accès au droit
Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

Le Conseil national des barreaux propose donc de calquer la rédaction de cet article 37 sur celle de l'article 700 du CPC et, pour plus de cohérence, de créer un article 700-1 du CPC reprenant ces dispositions.

Une telle réforme législative aurait en outre l'avantage de ne rien coûter à l'Etat.

Les nouveaux textes pourraient être les suivants :

- Article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 :

« Les auxiliaires de justice rémunérés selon un tarif peuvent renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre.

Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale 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. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

Si le juge fait droit à sa demande, l'avocat dispose d'un délai de douze mois à compter du jour où la décision est passée en force de chose jugée pour recouvrer la somme qui lui a été allouée. S'il recouvre cette somme, il renonce à percevoir la part contributive de l'Etat. S'il n'en recouvre qu'une partie, la fraction recouvrée vient en déduction de la part contributive de l'Etat.

Si, à l'issue du délai de douze mois mentionné au troisième alinéa, l'avocat n'a pas demandé le versement de tout ou partie de la part contributive de l'Etat, il est réputé avoir renoncé à celle-ci.

Un décret en Conseil d'Etat fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article. »

- Créer un article 700-1 du Code de procédure civile, rédigé comme suit :

« Comme il est dit au deuxième alinéa de l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale 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. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

- Cette modification législative devra également être apportée à l'article L761-1 du code de justice administrative, et aux articles 475-1 et 375 du code de procédure pénale.

12/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013, dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



C- LES MODES ALTERNATIFS DE REGLEMENT DES LITIGES (MARL) ET L'ACTE D'AVOCAT

Les modes alternatifs de règlement des litiges (MARL) se développent depuis quelques années, qu'il s'agisse des procédures classiques telles que la conciliation ou la médiation nécessitant l'intervention d'un tiers, ou de modalités plus innovantes telles que le droit collaboratif ou la procédure participative qui n'implique pas l'intervention d'un tiers et renforce le rôle des avocats.

Il apparaît nécessaire de développer encore ces modes alternatifs qui présentent le double avantage de désencombrer les juridictions et de résoudre les conflits d'une façon plus apaisée, plus durable et plus économique.

L'avocat a, dans ce cadre, un rôle naturel et primordial à jouer tant au niveau du conseil que de l'assistance et de la rédaction (importance de l'acte d'avocat).

Actuellement, l'intervention de l'avocat dans les MARL est très mal prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle, ce qui ne peut que décourager le recours à ces modes alternatifs.

Le Conseil national des barreaux demande aux Pouvoirs publics de rémunérer les avocats de manière équivalente, que le litige soit traité par un mode alternatif de règlement des litiges (MARL) ou qu'il soit réglé en juridiction.

L'acte d'avocat doit également pouvoir être utilisé par les bénéficiaires de l'aide juridique.

Myriam PICOT
Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

Annexes :

Annexe unique : Résolution « Réforme de l'accès au droit et à la justice » adoptée par l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013



Réforme de l'accès au droit
Myriam Picot, Présidente de la Commission Accès au droit et à la justice

Annexe unique – Résolution « Réforme de l'accès au droit et à la justice »

**RESOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
REFORME DE L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE**

Adoptée par l'assemblée générale des 22 et 23 mars 2013

* * *

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale les 22 et 23 mars 2013, connaissance prise du rapport de la commission Accès au droit sur la réforme de l'accès au droit et à la justice, et à l'issue des Etats généraux de l'accès au droit du 14 décembre 2012,

RAPPELLE ET MAINTIENT sa résolution du 6 juillet 2012 sur la taxation des mutations et actes juridiques comme source de financement complémentaire de l'aide juridique et la création d'un fonds d'aide juridique.

RAPPELLE que ces nouveaux modes de financement de l'accès au droit ne sauraient se substituer au financement étatique.

ET POURSUIVANT SA REFLEXION afin d'assurer une refonte globale de l'accès au droit,

SE DECLARE FAVORABLE à une généralisation de la garantie protection juridique en la rendant obligatoire dans tous les contrats d'assurance multirisque habitation, et à une extension de son objet aux principaux contentieux.

DEMANDE AUX POUVOIRS PUBLICS :

- de prendre en charge l'accès au droit de manière équivalente, que le litige soit traité par un mode alternatif de règlement des litiges (MARL) ou qu'il soit réglé en juridiction.
- et d'ouvrir l'acte d'avocat aux bénéficiaires de l'aide juridique.

SOULIGNE que le regroupement des moyens est une évolution à envisager et propose la mise en place d'expériences pilote de structures conventionnées par des barreaux volontaires.

DEMANDE AUX POUVOIRS PUBLICS une réforme législative tendant à modifier l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et à créer un article 700-1 du Code de procédure civile, en y intégrant les dispositions suivantes:

« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale 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. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

ET INVITE les barreaux et les organisations professionnelles à transmettre à la Commission accès au droit du Conseil national des barreaux leurs propositions pour mettre en œuvre une telle réforme de l'accès au droit et à la justice.

Fait à Paris, le 23 mars 2013

Conseil national des barreaux
Résolution « réforme de l'accès au droit et à la justice »
Adoptée par l'assemblée générale des 22 et 23 mars 2013

14/14

Rapport présenté lors de l'Assemblée générale des 22 et 23 mars 2013,
dont les décisions et propositions ont été formalisées par l'adoption d'une résolution du Conseil national des barreaux annexée au présent rapport. Ce document interne à la profession ne doit en aucun cas, sauf accord expresse, faire l'objet d'une diffusion ou d'une réutilisation en dehors de ce strict cadre.



RESOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

REFORME DE L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

Adoptée par l'assemblée générale des 22 et 23 mars 2013

* *

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale les 22 et 23 mars 2013, connaissance prise du rapport de la commission Accès au droit sur la réforme de l'accès au droit et à la justice, et à l'issue des Etats généraux de l'accès au droit du 14 décembre 2012,

RAPPELLE ET MAINTIEN sa résolution du 6 juillet 2012 sur la taxation des mutations et actes juridiques comme source de financement complémentaire de l'aide juridique et la création d'un fonds d'aide juridique.

RAPPELLE que ces nouveaux modes de financement de l'accès au droit ne sauraient se substituer au financement étatique.

ET POURSUIVANT SA REFLEXION afin d'assurer une refonte globale de l'accès au droit,

SE DECLARE FAVORABLE à une généralisation de la garantie protection juridique en la rendant obligatoire dans tous les contrats d'assurance multirisque habitation, et à une extension de son objet aux principaux contentieux.

DEMANDE AUX POUVOIRS PUBLICS :

- de prendre en charge l'accès au droit de manière équivalente, que le litige soit traité par un mode alternatif de règlement des litiges (MARL) ou qu'il soit réglé en juridiction.
- et d'**ouvrir l'acte d'avocat aux bénéficiaires de l'aide juridique.**

SOULIGNE que le regroupement des moyens est une évolution à envisager et propose la mise en place d'expériences pilote de structures conventionnées par des barreaux volontaires.

DEMANDE AUX POUVOIRS PUBLICS une réforme législative tendant à modifier l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et à créer un article 700-1 du Code de procédure civile, en y intégrant les dispositions suivantes:

« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale 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. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation. »

ET INVITE les barreaux et les organisations professionnelles à transmettre à la Commission accès au droit du Conseil national des barreaux leurs propositions pour mettre en œuvre une telle réforme de l'accès au droit et à la justice.

Fait à Paris, le 23 mars 2013

Conseil national des barreaux
Résolution « réforme de l'accès au droit et à la justice »
Adoptée par l'assemblée générale des 22 et 23 mars 2013

1/1

Annexe 4.9. Aide juridictionnelle : communication de l'association CLCV



REFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE JUILLET 2013

L'aide juridictionnelle (AJ) recoupe le problème de l'accès à la justice, droit fondamental reconnu aussi bien en droit international, par la Convention des droits de l'Homme que par notre droit constitutionnel.

De manière générale, les consommateurs sont réticents à tenter une action en justice. La complexité, apparente ou réelle, de la procédure, son issue aléatoire, et bien évidemment son coût constituent autant d'obstacle pour les consommateurs à faire valoir leurs droits. L'institution de la contribution de 35€, qui a été instituée pour contribuer au financement de l'AJ est également un frein important. Elle apparaît pour le contribuable comme une contrepartie financière de la saisie de la justice, faisant de celle-ci un service payant et doit selon nous être supprimée.

Le principe même de l'AJ est d'instituer une égalité d'accès à la justice afin d'éviter qu'un justiciable renonce à tout recours uniquement pour des raisons financières. Or, son montant est trop faible pour être réellement efficace.

Le Budget alloué à l'aide juridictionnelle est d'un montant relativement faible au regard du budget du Ministère de la Justice. L'enveloppe destinée à financer l'accès au droit, qui ne se limite pas à l'AJ est de 340 M€, soit 4,4% du budget.

Pour bénéficier de l'aide juridictionnelle en 2013, il faut avoir des ressources mensuelles inférieures à 929€ (pour l'aide totale) et 1 393€ (pour l'aide partielle). Or, en 2012, le salaire net mensuel médian en France est de 1 675 €. Cela veut donc dire que plus de la moitié de la population française n'a pas accès à l'AJ. Or, Compte tenu du contexte économique et social actuel, on peut difficilement soutenir que la plus grande partie de la population dispose de moyens suffisants pour saisir la justice sans bénéficier d'une aide spécifique. Très régulièrement, nous rencontrons des consommateurs qui ne peuvent prétendre à l'aide juridictionnelle et qui, pourtant, n'ont pas les moyens d'intenter un recours en raison de leurs dépenses contraintes et incompressibles (loyer, remboursement d'un emprunt immobilier, frais de chauffage...). L'AJ, si l'on veut qu'elle remplisse son objectif, doit donc être revalorisée. Parallèlement à cela, il apparaît que le fonctionnement même de l'aide juridictionnelle est peu ou mal connu. Une sensibilisation du public sur le sujet paraît donc indispensable.

En conséquence, c'est une réelle réforme de l'aide juridictionnelle qui doit être effectuée.

I- MIEUX INFORMER LE PUBLIC DU FONCTIONNEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Peu de consommateurs connaissent le fonctionnement de l'AJ. Tout au plus savent-ils intuitivement, au regard de leurs ressources, qu'ils ne peuvent y prétendre. Mais, concernant la différence entre l'aide totale et partielle, la possibilité ou non de choisir librement un avocat, les modalités de paiement des honoraires non compris dans l'aide accordée (lorsqu'elle est partielle), les connaissances des consommateurs sont extrêmement tenues.

Il ne s'agit pas ici de réformer les différentes règles applicables mais tout simplement de mettre en place une campagne d'information et de sensibilisation sur l'existence de l'AJ et son fonctionnement. Ce sera également l'occasion de montrer les différences qui existent avec les assurances « protection juridique » afin d'éviter toute confusion.

II- LES MOYENS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le rapport d'information présenté par M. Philippe GOSSELIN et Mme George PAU-LANGEVIN montre que l'AJ est un dispositif actuellement sous-financé dans la mesure où il est accordé davantage d'autorisations d'engagement que de crédits affectés. Ce même rapport montre également l'insuffisance de moyens accordés aux maisons de la justice et du droit. On le voit, l'accès à la justice ne passe pas uniquement par la revalorisation de l'aide juridictionnelle.

Plusieurs propositions ont été mises en avant :

La suppression de l'aide juridictionnelle partielle

Nous sommes réservés sur cette proposition qui pourrait produire un effet de seuil et mettre hors du dispositif de l'AJ un grand nombre de justiciables. Si cette mesure devait être adoptée, cela supposerait de retenir un plafond de ressources beaucoup plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui.

Le recours à la consultation juridique et à la médiation

Nous sommes opposés au fait de rendre obligatoire le recours à une consultation juridique avant toute demande d'aide juridictionnelle. En effet, cela entraînerait une dépense supplémentaire difficilement supportable pour le justiciable. Cette consultation ne serait acceptable que si elle est effectuée gratuitement, dans tous les cas, comme dans les Maisons de la justice et du droit. Toutefois, le résultat de cette consultation ne doit pas avoir d'incidence sur le principe même de versement de l'AJ. Nous craignons en effet que la recevabilité d'une demande d'aide soit alors subordonnée à une sorte d'autorisation préalable que constituerait la consultation juridique.

Sur la médiation, nous considérons qu'en tout état de cause, celle-ci ne peut constituer un substitut à la justice. La médiation suppose par essence une volonté des parties et constitue un mode « alternatif » de règlement des litiges. Elle ne peut donc être rendue obligatoire. Par ailleurs, la plupart des systèmes de médiation que nous connaissons dans le domaine que nous connaissons de la consommation ne présentent pas des garanties d'indépendance. C'est la raison pour laquelle, nous demandons depuis des années la mise en place d'une « chambre de médiation ». Sur le modèle de ce qui existe pour les experts auprès les tribunaux, la chambre serait composée « d'experts », qui pourraient être sollicités par les consommateurs et par les entreprises qui souhaitent avoir recours à la médiation.

2

Renonciation à l'AJ au profit de l'article 700 CPC (article 471-1 CPP)

Les avocats ont la possibilité de demander à bénéficier de la condamnation de la partie adverse à l'article 700 CPC, en contrepartie de quoi il renonce à leur indemnité d'aide juridictionnelle. Ce mécanisme peu pratiqué pourrait être développé.

Taxation des actes

- ✓ Taxation de la copie exécutoire du jugement : nous nous opposons à cette mesure puisqu'elle freine l'exécution même d'une décision judiciaire. Un consommateur comprendrait difficilement d'être obligé de s'acquitter d'une taxe pour pouvoir disposer de la décision.
- ✓ La taxation sur les actes juridiques (droits de mutation...). Cette taxation serait très mal perçue par les consommateurs qui voient actuellement se multiplier des taxes en tous genres et qui considéreront à juste titre qu'il s'agit d'une taxe sur les taxes.

Répercussion du coût sur les succombants

Nous sommes réservés sur le fait de faire supporter les coûts de l'aide juridictionnelle par la partie qui succombe dans la mesure où celle-ci peut ne pas avoir commis de faute intentionnelle en entamant cette procédure. Par ailleurs, cette mesure sera un frein supplémentaire dans l'accès à la justice. Toutefois, si cette mesure devait être retenue, il serait alors indispensable de permettre au juge de moduler la charge en fonction de la situation, notamment économique, du succombant.

III- LA QUESTION DES CONTRATS DE PROTECTION JURIDIQUE

De plus en plus de contrats de « protection juridique » sont souscrits. Une meilleure information des consommateurs doit être faite non seulement sur la conclusion de ce contrat, mais également sur son articulation avec l'AJ afin que le justiciable dissocie correctement ces deux mécanismes.

Nous pensons que les contrats de protection juridique peuvent « soulager » l'AJ, mais nous avons plusieurs remarques à formuler.

Le système de protection juridique, bien qu'ayant été amélioré ces dernières années, n'est toujours pas satisfaisant.

Si certains consommateurs n'ont pas de protection juridique, d'autres peuvent en cumuler plusieurs, sans pour autant être couverts convenablement.

La pratique de ces contrats démontre également que certains principes restent théoriques. Ainsi, le choix de l'avocat reste « biaisé ». Ils choisiront dans la plupart des cas l'avocat proposé par l'assurance dans la mesure où ils n'auront pas à payer de complément d'honoraires, sans compter que les avocats sont assez réticents à prendre des affaires avec AJ ou du moins montrent dans ce cas un intérêt moins important pour l'affaire.

Par ailleurs, le champ des assurances est restreint. Différents niveaux de protection sont proposés et les litiges qui font l'objet d'une demande d'AJ (droit de la famille et droit pénal notamment), sont souvent écartés ou ne sont inclus que dans des contrats dont le prix est bien plus élevé

Il faut également souligner que les assureurs privilégient dans ce cadre le traitement amiable des litiges et n'acceptent le judiciaire qu'en ultime solution.

Surtout, nous sommes opposés à ce que cette protection soit obligatoire. En effet, cela entraînerait un coût difficilement supportable pour le consommateur et rendrait une prestation obligatoire qui ne se justifie pas par rapport au nombre de mises en jeu de ces contrats.

Annexe 5. Lettre du CNB sur le rapport MAP-AJ (26 octobre 2013)



LE PRÉSIDENT

Madame Hélène MARSAULT
INSPECTION GENERALE
DES SERVICES JUDICIAIRES
13, Place Vendôme

75042 PARIS CEDEX 01

Paris, le vendredi 26 octobre 2013

Nos réf. : JMB/NT

Chère Madame,

La lecture attentive du rapport de diagnostic que vous avez présenté le 15 octobre 2013 au Ministère de la Justice appelle de la part du Conseil national des barreaux un certain nombre d'observations, déjà présentées oralement tant par le bâtonnier Myriam PICOT que par le Bâtonnier Jean-Luc FORGET lors de cette réunion.

Préalablement à ces observations, nous souhaitons saluer la qualité et l'utilité de votre travail. Vous avez su tirer parti des nombreux rapports écrits sur le sujet en les remplaçant dans le contexte actuel et lister des pistes de solutions pour le présent comme pour l'avenir.

Nous ne pouvons que regretter le mandat limité de votre mission, qui n'évoquait pas, notamment, le mode ni le montant de la rémunération des avocats pour les missions d'aide juridictionnelle.

Votre lettre de mission relative à l'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle relevait, comme vous l'avez souligné, « *des objectifs généraux de la MAP : redresser les comptes publics, améliorer le service rendu, associer aux évaluations des politiques toutes les parties intéressées.* »

Dès lors, **la question du financement de l'accès au droit et à la justice est une question majeure et préalable**. Il n'y aura pas d'amélioration du service rendu à périmètre constant sans une augmentation du budget (la plupart des rapports évaluent un doublement), cette amélioration supposant une réelle rémunération des professionnels du droit qui y concourent, principalement les avocats.

Le redressement des comptes publics impose de trouver des sources de financement complémentaires. Il appartient à l'Etat de se prononcer sur cette question afin d'assurer la pérennité des modes d'organisation différents de la profession dans sa mission de service public.

Or, comme vous le constatez page 11 de votre rapport, « *pourtant l'Etat n'a pas, en réponse à ces propositions, formulé à ce jour de projet global, raisonné et concerté, que ce soit pour suivre certaines propositions ou pour en écarter d'autres.* »



Sur le fond, votre rapport appelle de notre part les observations suivantes :

1/ Pages 8 et 9 : Pour les auxiliaires de justice, souvent les avocats, l'AJ est une source de travail et de revenu, mais aussi selon eux de sacrifices.

Si l'AJ est une source de travail, elle n'est jamais (ou très marginalement) une source de revenu. L'AJ est une ressource mais non un revenu, parce qu'elle ne permet pas de payer les charges du cabinet et encore moins la rémunération du travail intellectuel.

Vous indiquez dans ce paragraphe que la profession refuse tout principe de barèmes indicatifs. Cette affirmation est inexacte. Il faut rappeler que de nombreux Barreaux ont dans le passé publié des barèmes indicatifs. La profession était en conséquence favorable à ces barèmes dans le but de clarifier le coût de sa prestation. Ces Barreaux ont été poursuivis devant le Conseil de la Concurrence, enjoints de ne plus élaborer ni diffuser de barèmes d'honoraires, et condamnés à de lourdes amendes.

D'autre part, la profession a largement contribué aux travaux de la Commission BOUCHET sur la rémunération des avocats en matière d'AJ. Une grille de temps passé par procédure avec un coût horaire défini de l'avocat conduisait bien à la mise en place d'un barème pour les missions de service public.

2/ Page 14 : sur le niveau de l'AJ totale

Vous avez noté que le groupe de travail en « Accès au Droit et minimas sociaux » de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale avait relevé que la valorisation du plafond de ressources pour l'AJ totale n'était pas prioritaire par rapport à l'amélioration de la rémunération des avocats.

Il s'agit clairement pour nous d'un préalable à l'examen de cette question.

3/ Page 15 : sur le non recours à l'AJ partielle

Vous indiquez à la fin du premier paragraphe « *le bénéficiaire de l'APJ conserve la prise en charge par l'Etat des frais d'huissier et d'expert.* »

Ce n'est pas exact pour les frais d'huissier. L'huissier facture au bénéficiaire partie de l'acte, en fonction du pourcentage de l'admission.

Nous vous confirmons que le non recours à l'AJ partielle est une pratique assez habituelle des avocats lorsqu'il peut être déterminé à l'avance qu'il n'y aura pas de mesure d'expertise.

En effet, la disparition du taux réduit de la TVA, la portion congrue représentée par la participation de l'Etat aux honoraires, et l'obligation de la convention d'honoraires, conduisent l'avocat à proposer à son client de se passer de la phase préalable de la demande d'AJ pour engager immédiatement la procédure avec une convention d'honoraires mesurée, qui tiendra compte de la situation de fortune du client.

4/ Page 17 : le jeu du principe de subsidiarité de l'AJ

Vous écrivez « *pour les assureurs le champ des contentieux majoritaires couverts par l'AJ (litiges intrafamiliaux et affaires pénales) diffère par nature du champ essentiel et même naturel des contrats d'APJ (consommation, habitation, etc...). Leurs calculs économiques leur font exclure l'hypothèse de rendre l'APJ obligatoire.* »



Or, un renforcement de l'APJ par un adossement au contrat d'assurance habitation permettrait de réduire considérablement le recours à l'Etat.

Certains contrats d'assurances n'excluent pas tous les litiges familiaux ni les litiges sociaux (Prud'hommes, recours TASS) qui sont une part importante de l'AJ. En ce qui concerne le champ pénal, celui des mineurs peut être couvert par ce biais ainsi que celui des victimes.

Leurs calculs économiques doivent être communiqués afin d'en vérifier la pertinence.

5/ Page 18 : la subsidiarité par rapport à certaines possibilités concernant le justiciable

La profession approuve le renforcement du jeu de l'AJ au regard des parties au procès que vous appelez de vos vœux et notamment l'utilisation de l'article 37 de la Loi de 1991, dont le Conseil National des Barreaux a proposé une modification de rédaction pour être plus souvent et mieux utilisé.

Mais cette subsidiarité ne pourra être attractive pour les avocats que si les décisions de justice fixent l'indemnité à hauteur des diligences effectuées et non à celui du barème de l'AJ.

En ce qui concerne la procédure de retrait visée par les articles 50 et suivants de la Loi, elle pourrait être remplacée par une renonciation, déjà largement utilisée par les avocats car beaucoup moins lourde, et qui explique le constat selon lequel cette pratique du retrait est quasiment nulle (0,1 %).

6/ Page 21 : les paramètres de la diversification du financement de l'AJ

Dans la liste des voies de financement qui sont « *anciennement sur la table et sur lesquelles l'Etat n'a jamais tranché* », vous évoquez une contribution particulière des avocats ne contribuant pas « *ou contribuant peu* » aux missions d'AJ. Vous affirmez que cette voie se distingue de la taxation spécifique et limitée du chiffre d'affaires des professionnels du droit « *car elle repose sur l'idée traditionnelle d'une sorte de devoir moral des avocats à contribuer à l'AJ...* ».

Nous réfutons cette idée qui ne trouve plus sa place au 21^{ème} siècle, les avocats ne vivant plus de leurs rentes mais de leur travail.

Ils sont à la tête d'entreprises (leurs Cabinets) qui subissent des règles économiques peu compatibles avec celles imposées par l'Etat en matière d'AJ.

Demande-t-on aux médecins, aux chirurgiens, qui ont aussi un monopole d'exercice de leur art, de contribuer à la CMU ?

Il appartient à l'Etat, et non aux avocats, d'assurer l'accès au droit et à la justice. La profession dans son ensemble contribue déjà à son financement par le biais des CARPA dont les produits financiers sont localement insuffisants pour couvrir les charges générées par ce service.

7/ Pages 25 et 26 : le dépôt et l'examen des demandes d'AJ

Vous soulignez le coût généré par les dossiers incomplets et l'absence de contrôle sur l'action manifestement irrecevable ou dénuée de fondement.

La profession a proposé de longue date de faire précéder toute demande d'AJ d'une consultation obligatoire auprès d'un avocat.

L'obligation d'une consultation préalable permettrait à la fois de diminuer la charge de travail des BAJ, de répondre au contrôle sur l'action manifestement irrecevable ou



dénuée de fondement, enfin d'orienter sur des procédés non juridictionnels de règlement des différends. Le coût de cette consultation devra être pris en charge par l'Etat.

Concernant la généralisation d'un partenariat entre Barreaux et Chefs de juridictions par l'élaboration de protocoles avec des engagements réciproques de bonne pratique pour renforcer l'efficacité du traitement de l'aide juridictionnelle, il nous apparaîtrait plus judicieux d'établir un protocole national, s'inspirant des protocoles déjà existants dans certains TGI.

8/ Page 27 : la suppression de l'AJ provisoire

Il sera nécessaire de mettre en place un circuit spécifique pour les urgences, l'expérimenter, avant de décider de la suppression de l'AJ provisoire.

9/ Page 34 : option : une task-force de suivi de la MAP ; au surplus une conférence d'ensemble relayant tous les sujets de l'AJ

Il nous paraît indispensable que le « *travail collectif d'ensemble* » réunisse, aux côtés de l'ensemble des intervenants rassemblés dans le cadre du COPIL, les assureurs de protection juridique.

Vous remerciant par avance de la prise en compte de ces observations, et dans l'attente de la publication de votre rapport,

Nous vous d'agréer, Chère Madame, l'expression de nos salutations distinguées.



Bâtonnier Jean-Marie BURGUBURU