

Groupe de travail

« Accès au droit et à la justice »

Avocats engagés pour un Etat de droits

47 propositions



Article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi [...]. »

Article premier alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 :

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. »

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	7
<u>TITRE 1 - UN ACCES AUX DROITS GARANTI POUR TOUS</u>	15
1. La nécessité de structures adaptées	16
1.1 Une réelle diversité des structures et des acteurs de l'accès aux droits.....	16
1.1.1 <i>Le Conseil départemental de l'accès au droit</i>	
1.1.2 <i>La profession d'avocat</i>	
1.1.3 <i>Les structures d'aide aux victimes d'infractions pénales</i>	
1.1.4 <i>La dématérialisation et l'émergence de nouvelles structures</i>	
1.2 Un bilan mitigé de l'efficacité de l'accès aux droits.....	21
1.2.1 <i>La gouvernance, la composition et le fonctionnement des CDAD</i>	
1.2.2 <i>Le rôle des barreaux</i>	
2. L'exigence de réponses nouvelles	27
2.1 Répondre aux besoins de droits des personnes vulnérables.....	27
2.2 Répondre aux situations collectives d'urgence.....	30

<u>TITRE 2 - UN ACCES A LA JUSTICE EFFICIENT</u>	33
1. Une justice accessible à tous	34
1.1 Le système de l'aide juridictionnelle.....	34
1.1.1 <i>L'admission à l'aide juridictionnelle</i>	
1.1.2 <i>Les mécanismes de recouvrement des frais avancés par l'Etat et de retrait de l'aide juridictionnelle</i>	
1.2 Le recours à l'assurance de protection juridique.....	42
2. Une défense pénale effective pour tous	45
2.1 Des avocats volontaires et formés.....	46
2.2 Un contrôle effectif par les ordres d'avocats.....	49
2.3 Des critères lisibles pour des protocoles simplifiés.....	49
<u>TITRE 3 - LA PROFESSION D'AVOCAT PARTENAIRE D'UN ETAT ENGAGE</u>	51
1. Un constat et un préalable	52
1.1 Un constat : des ambitions affichées sans moyens.....	52
1.2 Un préalable : la reconnaissance de la valorisation économique de la prestation de l'avocat.....	54
1.2.1 <i>L'avocat : une fonction, une entreprise</i>	
1.2.2 <i>Qualité et rémunération</i>	
2. Une exigence : agir	57
2.1 Un Etat tenu d'assurer l'accès à la justice.....	57
2.1.1 <i>La solidarité nationale</i>	
2.1.2 <i>Le recours à des mécanismes d'allègement sociaux ou fiscaux</i>	
2.1.3 <i>La correction des inégalités fiscales</i>	
2.1.4 <i>La responsabilisation citoyenne du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle</i>	
2.1.5 <i>Les mécanismes de recouvrement du budget de l'aide juridictionnelle</i>	
2.2 Des partenaires engagés pour l'accès aux droits.....	69
2.2.1 <i>Des instances publiques mobilisées</i>	
2.2.2 <i>Des partenaires privés sollicités</i>	
2.2.3 <i>Des professionnels impliqués</i>	
2.2.4 <i>Des avocats solidaires</i>	

AVANT-PROPOS

Il y a certainement de l'insouciance, peut-être même un peu d'inconscience à s'engager dans une réflexion pour tenter de définir ce que pourrait être une politique professionnelle de l'accès au droit et à la justice dans notre pays, en prétendant même formuler quelques propositions !

Le sujet a occupé nombre de rapporteurs. Leurs travaux, bien souvent rédigés à l'initiative des gouvernements ou du Parlement, sont aujourd'hui soigneusement rangés dans les tiroirs d'un Etat sans volonté, refusant de choisir et donc de consacrer les moyens indispensables à une politique ambitieuse d'accès au droit et à la justice¹.

Nous connaissons, parce que nous y avons participé, les travaux du Conseil national des barreaux, institution représentative des avocats. Mais ceux-ci se sont souvent limités à l'aspect structurel et budgétaire de ces questions². Notre objectif est différent mais peut être complémentaire parce que nous avons voulu nous affranchir de ces seules réflexions.

Aujourd'hui, les avocats et leurs bâtonniers paraissent désabusés. Ils le sont³. Ils n'osent plus imaginer quelque perspective que ce soit parce qu'ils ne croient plus à la loyauté d'un Etat qui les considérerait pour ce qu'ils sont, des professionnels compétents et indépendants, indispensables acteurs de sa politique.

Trop régulièrement, les avocats doivent manifester, au risque de donner d'eux-mêmes une image caricaturale ou erronée. Dans ce même temps, ils ne parviennent pas à se satisfaire d'actions et de propositions qui se limiteraient à l'expression de seules revendications.

Le groupe de travail mis en place à l'initiative de la Conférence des bâtonniers lors des manifestations de l'automne 2015 rassemble des anciens bâtonniers qui, après avoir assumé la responsabilité de leur ordre, ont prolongé leur investissement grâce à cette association qui regroupe tous les barreaux de province.

Parce qu'ils sont avocats, ces bâtonniers ont été à l'initiative et ont accompagné les revendications de leurs confrères. Issus de barreaux différents par leur taille, leurs moyens et les difficultés auxquelles ils sont confrontés, les membres de ce groupe se sont efforcés d'imaginer des propositions adaptées à l'ensemble du territoire.

¹ Bibliographie n° 15 à 25.

² Annexes n° 4 et 5.

³ Annexe n° 3.

Des responsables de l'Union nationale des Carpa (UNCA) et de la Délégation des Barreaux de France à Bruxelles (DBF) ont partagé notre démarche et y ont apporté leurs précieuses compétences.

Ce groupe n'a eu d'autre objectif et ambition que d'engager une réflexion, ouvrir des perspectives et proposer quelques initiatives pouvant participer de l'élaboration d'un projet de la profession.

Nos réflexions sont le fruit d'expériences, de rencontres et de débats avec des acteurs de l'accès aux droits et à la justice, du monde judiciaire, du monde associatif, des instances professionnelles nationales ou européennes et des représentants de nombreux barreaux qui ont mis en place des solutions novatrices et adaptées à leurs problématiques spécifiques.

Ce rapport tente de présenter des propositions parfois innovantes et a pour objectif de tirer profit d'un certain nombre de « bonnes pratiques » déclinées à l'échelle locale et dont les ordres pourraient s'inspirer à l'avenir.

Nous avons imaginé que les avocats pourraient être fiers de signifier leur place d'acteurs d'une authentique politique d'accès au droit et à la justice de l'Etat républicain.

Peut-être avons-nous rêvé ? Mais, confrontés quotidiennement aux difficultés de notre justice, à son absence de moyens et donc de considération lui permettant d'assurer sa fonction sociétale, confrontés également aux difficultés de nombre d'avocats, véritables militants de l'accès aux droits, nous avons eu envie d'imaginer pour proposer des évolutions, des inflexions à portée de mains parce qu'à portée de moyens.

Bien sûr, on nous rétorquera sans doute que ce n'est pas le moment. Ce n'est jamais le moment... depuis trop longtemps ! Mais en définitive, au regard des échéances politiques et économiques qui s'annoncent, peut-être est-ce bien le moment d'inviter l'Etat à redonner souffle, perspective, voire renaissance à une politique ambitieuse d'accès au droit et à la justice digne des fondements de notre République.

Nous savons que le sujet en lui-même comme l'énoncé de propositions ne manqueront pas de susciter la foudre des critiques. Qu'importe, nous prenons le risque en mesurant l'impasse dans laquelle se trouverait une profession qui revendiquerait sans projet.

Le sujet mérite que l'on s'attache à l'instruire : **l'accès aux droits et à la justice fonde l'Etat de droit républicain proclamé depuis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.**

Les besoins de droit n'ont jamais été aussi forts que dans notre société contemporaine dont les évolutions et révolutions économiques et technologiques à l'échelle du monde modifient les repères.

Tandis que s'exprime l'exigence constante de plus de justice, plus d'équité et plus de liberté pour assurer à chacun un accès effectif aux droits et à la justice, l'objectif poursuivi paraît sans cesse s'éloigner.

Fidèles à un serment qui les réunit par-delà leurs différents exercices professionnels, **les avocats participent de l'Etat de droit républicain**, lequel doit assurer à chacun quelle que soit sa situation - et bien souvent quelle que soit sa situation de fortune - un accès au conseil, à l'assistance et à la défense, nécessairement libres et indépendants. Dans ce contexte, à sa place, **l'avocat contribue aux équilibres qui garantissent la paix sociale.**

L'Etat garantit l'Etat de droit. Il en va de ses fonctions régaliennes d'assurer effectivement à toutes et à tous, en tous lieux et en tous moments, le droit fondamental à l'accès aux droits et à la justice. **C'est donc d'abord à l'Etat qu'il appartient de mettre en œuvre les moyens d'une politique qui relève de la solidarité nationale.**

Les grands principes de cette politique sont proclamés. Fidèle à la tradition républicaine d'universalité et de gratuité du service public, la politique d'aide juridictionnelle est fondée sur un accès universel des personnes à la justice, en ne conditionnant son bénéfice qu'à un système de seuil de revenus. Parallèlement, l'accès aux tribunaux est gratuit, hormis la parenthèse durant laquelle a été introduit le droit de timbre. Par ailleurs, l'Etat ne tire aucun bénéfice du fonctionnement du système judiciaire.

Pourtant, **si les principes sont clairs**, en dépit des proclamations et autres slogans, **il nous est apparu difficile de discerner le projet de l'Etat.** Certes, nous avons apprécié des dispositifs, des structures, des intervenants, parfois des partenaires, mais nous n'avons pas perçu un projet construit, cohérent et lisible pour tous les citoyens.

L'absence de moyens suffisants ne s'inscrit-elle pas justement dans la logique de l'absence de projet ?

Imageons le propos : le budget consacré par l'Etat à l'accès au droit et à la justice - ce fameux programme 101 - s'élève en 2016 à 366 millions d'euros en autorisation d'engagement⁴. L'aide juridictionnelle en absorbe plus de 91 %, soit 336 millions. Si l'on déduit de cette somme ce qui revient à l'Etat au titre de la TVA collectée, le budget consacré à l'aide juridictionnelle représente le prix de l'A330 présidentiel, le prix d'un aéronef ; un bel et utile aéronef, issu d'une exemplaire coopération européenne, mais ni plus, ni moins qu'un aéronef !

Ce budget paraît condamné à ne pouvoir évoluer que bien faiblement et douloureusement pour un Etat qui, dans le même temps, assume des choix - qu'il arrive aux citoyens de discuter - à concurrence de sommes bien plus considérables.

Ainsi, en dépit d'une augmentation de moins de 2 millions d'euros en 2016, les crédits affectés au programme 101 ne retrouvent même pas leur niveau de 2014⁵ ! L'Etat annonce pourtant il y a quelques semaines une revalorisation salariale des enseignants portant sur une somme trois fois supérieure à l'ensemble du budget de l'accès aux droits et à la justice d'ici à 2020⁶, assure les agriculteurs de rallonges financières sur 3 ans pour un montant de 3 milliards d'euros⁷ et consacre pour l'organisation de l'Euro 2016 un budget 20% supérieur⁸. Il ne s'agit pas de comparer, certainement pas de stigmatiser, mais de replacer des sommes en perspective des enjeux.

En décidant d'assumer des choix dans lesquels l'accès aux droits et à la justice n'est jamais une priorité, l'Etat renonce à l'exercice d'une solidarité qui lui incombe. Il ne peut alors décemment appeler une profession libérale à une solidarité économique sans limite qui affecte désormais sa survie.

A défaut d'un projet politique porté par l'Etat avec des moyens adéquats, l'investissement quotidien des avocats pourrait se réduire à une prestation strictement marchande livrée aux seuls opérateurs et concurrents économiques.

En s'engageant comme ils le font quotidiennement, les avocats se mettent en danger sans parfois le réaliser, oublieux des considérations économiques qui s'imposent à eux par-delà le serment qui définit les valeurs qu'ils portent.

Ils deviennent alors, sans l'avoir toujours décidé, pour les uns des militants de l'accès aux droits et à la justice tandis que d'autres pourraient être tentés de renoncer à leurs compétences ou à leur indépendance, imaginant survivre en sacrifiant ce qui fonde notre profession jusqu'à l'identifier.

⁴ Annexe n°6.

⁵ *Loc. cit.*

⁶ « *Le coup de pouce salarial du gouvernement aux professeurs* », article paru dans *Les Echos* du 31 mai 2016.

⁷ « *Manuel Valls promet de nouvelles aides aux agriculteurs* », article paru dans *Le Monde* du 3 septembre 2015.

⁸ Ce budget s'élevant à 450 millions d'euros (« *Football : l'Euro 2016 rapporterait 1,2 milliard d'euros à la France* », article paru dans *Le Monde* du 29 janvier 2016).

Si nous nous laissons aller sans réagir à de telles perspectives, nous en viendrions à douter de ce que nous sommes.

Les avocats entendent être considérés pour ce qu'ils sont : des professionnels compétents et indépendants assurant leurs fonctions en dirigeant les entreprises que sont leurs cabinets.

Ces qualités exigent considération et donc rémunération. Elles ne se galvaudent pas. Elles sont incompatibles avec la « gratuité non rémunérée » qui caractérise encore certaines initiatives collectives de la profession. Ces qualités ont leur place dans un marché où les avocats ne sont pas seulement des marchands et où le droit et la justice ne sont pas seulement des produits.

Les avocats ne peuvent pas être les variables d'ajustement d'un Etat qui en vient à les contourner, en imaginant des dispositifs d'évitement alors qu'ils sont les piliers naturels d'une telle politique. Ils ne peuvent envisager d'abandonner leur rôle d'acteurs d'une politique d'accès au droit et à la justice digne de ces mots et entendent s'imposer en revendiquant leur identité ; non en se voyant condamnés à renoncer à ce qu'ils sont.

En initiant ce travail, nous avons mesuré à sa juste et exacte valeur l'implication de nos confrères et les réalisations de la profession, à commencer par celles des barreaux : par leurs multiples initiatives, les ordres adaptent localement des dispositifs et organisent un accès effectif de tous aux droits et à la justice adapté à la diversité de territoires qui ne se résument plus à leur seule dimension géographique.

Pour autant, quelles que soient la pertinence et la multiplicité des initiatives collectives ordinaires, quel que soit l'investissement individuel de chaque confrère, la somme de ces initiatives et investissements ne peut caractériser à elle seule un projet de la profession.

Nous ne nous sommes pas satisfaits d'un relevé de l'existant et des constats partagés. Nous avons voulu signifier qu'il était possible de faire évoluer des perspectives trop souvent décrites comme sombres et des mentalités ou attitudes de confrères prompts à débattre en se neutralisant lorsqu'il s'agit de proposer.

Nous avons imaginé une profession et des avocats qui portent avec fierté leur participation à un projet politique ambitieux pour l'accès aux droits et à la justice au bénéfice de tous les citoyens.

Notre démarche s'est articulée autour des postulats suivants :

- Nous avons d'abord considéré que **la loi du 10 juillet 1991 et le décret du 19 décembre 1991** demeuraient des textes pertinents. Aussi avons-nous tenté d'apprécier les conditions dans lesquelles ils étaient aujourd'hui appliqués et ce qu'ils pouvaient permettre également d'ambitionner.
- **Les acteurs d'une effective politique d'accès au droit et à la justice doivent être replacés face à leurs exactes responsabilités** en redonnant sens aux mots, aux fonctions et aux missions. Nous avons donc porté un regard critique et libre sur les réalisations ou démissions des uns et des autres.
- **Nous nous sommes obligés à imaginer librement**, à proposer des dispositifs qui nous sont apparus accessibles. Nous avons pu découvrir que des concurrents d'hier devaient être nos partenaires de demain et, sans nous laisser aller à quelques mirages, nous avons cherché à déterminer de possibles financements.
- **Nous n'avons pas éludé le débat** que l'Etat entend initier avec la profession en des termes culpabilisants parce que l'appelant à une prétendue solidarité financière dont nous n'avons toujours pas perçu l'exact fondement. La solidarité est un mot qui résonne auprès de l'avocat. Il résonne si bien que celui qui participe de l'accès aux droits et de l'accès à la justice la met quotidiennement en pratique. Nous évoquerons donc la solidarité, et déjà la solidarité de l'Etat.

En définitive, nous ne nous sommes interdits qu'une chose : penser l'accès aux droits et à la justice en postulant la faiblesse des moyens.

S'agissant de l'accès aux droits et à la justice, la fin doit justifier des moyens. Ce ne sont pas les moyens - et donc leurs insuffisances - qui doivent dicter une telle politique. Nous avons pris le parti d'imaginer et de proposer sans limiter notre réflexion à la gestion de la pénurie et aux seules contributions de ceux qui se dévouent.

Le financement n'a pas été le préalable à notre réflexion. Il peut en être la conséquence. Nous avons postulé qu'un véritable projet et une ambition politique justifieraient des choix et donc des moyens.

Nous ne nous sommes même pas interdits d'inviter l'Etat à recourir au juge et aux dispositifs judiciaires en ces temps où ses capacités d'imagination sont mises au service de stratégies d'évitement et de dilution de l'autorité judiciaire !

Le droit fonde et organise la société républicaine. Il ne se définit pas par rapport aux moyens. Il dicte des choix y compris budgétaires ce qui n'interdit pas, bien au contraire, de réfléchir à son exacte place, à l'exacte place de la justice et des juges dans la société nouvelle que nous devons construire pour que les citoyens n'en viennent pas à la subir.

Nous revendiquons donc pour l'Etat l'entière responsabilité des fonctions qu'il doit assumer et pour les avocats la pleine responsabilité des missions qu'ils doivent assurer au bénéfice d'une politique de l'accès au droit digne de ce nom.

Nous n'avons postulé ni la faiblesse des moyens de l'Etat, ni la faiblesse de la profession.

En réalité, nous avons voulu inverser la façon d'aborder un même sujet en énonçant d'abord ce que devrait être l'accès aux droits et à la justice efficient dans un Etat républicain, revendiqué, non comme une histoire dépassée ou une utopie sans avenir, mais comme un défi que nous devons relever aujourd'hui.

Dans cette approche,

- nous avons exploré les initiatives et dispositifs mis en place hors de l'hexagone et notamment en Europe pour tenter d'en tirer tous enseignements utiles. Nous avons pu mesurer les limites de cet exercice tant l'accès aux droits et à la justice est dépendant de l'organisation politique et judiciaire propre à chaque pays.
- nous avons également apprécié les considérables apports des nouvelles technologies de l'information et de la communication et les indispensables rationalisations qu'elles permettent. Nous avons pu aussi en considérer les limites, l'intervention de l'avocat exigeant de garantir la qualité et l'humanité qui définissent une authentique prestation de droit et de justice.

Les membres de notre groupe ont contribué à ce rapport avec leurs convictions et leurs idées.

Nous n'avons pas toujours été d'accord, mais nous nous sommes toujours accordés sur le fait que le sujet était trop important pour nous inviter à de fades compromis. Chacun d'entre nous s'est trouvé à sa place, complémentaire et enrichie dans un groupe mobilisé autour d'un objectif ambitieux auquel nous tentons simplement d'apporter notre pierre.

Plus que jamais au terme de ces mois de travail, de rencontres, de réflexion, de débats, d'auditions, de rédaction, nous prenons conscience de nos imperfections et insuffisances. Si ce travail ne devait avoir qu'une utilité, ce serait d'engager la profession dans un débat constructif.

Nous tenons particulièrement à remercier les présidents Marc Bollet et Yves Mahiu qui ont initié et soutenu cette démarche. Nous voulons aussi remercier les acteurs de la profession à commencer par les bâtonniers et membres des conseils de l'ordre qui nous ont toujours accueillis chaleureusement en présentant leurs contributions et réalisations.

La loi du 10 juillet 1991 distingue l'aide juridictionnelle, l'aide à l'accès au droit - au singulier et nous avons eu l'audace de les considérer pluriels - et enfin, l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles.

Il nous est apparu pertinent d'aborder en premier lieu l'accès aux droits pour évoquer ensuite l'accès à la justice en distinguant alors les dispositifs relevant de l'accès au système judiciaire de dispositifs qui assurent l'assistance et la défense confrontés au système judiciaire.

Notre dernier développement s'est ainsi logiquement inscrit comme une conséquence permettant souvent de définir des partenariats, mais exigeant que l'Etat s'engage résolument dans la construction d'une véritable politique d'accès au droit et à la justice qui disposerait des moyens permettant, au-delà des vœux et slogans, de parvenir à d'effectives réalisations.

TITRE 1 - UN ACCES AUX DROITS GARANTI POUR TOUS

Plan

1. La nécessité de structures adaptées

1.1 Une réelle diversité des structures et des acteurs de l'accès aux droits

1.1.1 Le Conseil départemental de l'accès au droit

1.1.2 La profession d'avocat

1.1.3 Les structures d'aide aux victimes d'infractions pénales

1.1.4 La dématérialisation et l'émergence de nouvelles structures

1.2 Un bilan mitigé de l'efficacité de l'accès aux droits

1.2.1 La gouvernance, la composition et le fonctionnement des CDAD

1.2.2 Le rôle des barreaux

2. L'exigence de réponses nouvelles

2.1 Répondre aux besoins de droits des personnes vulnérables

2.2 Répondre aux situations collectives d'urgence

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 *relative à l'aide juridique*, en son article 53, définit ainsi l'accès au droit :

« *L'aide à l'accès au droit comporte :*

1° L'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ;

2° L'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;

3° La consultation en matière juridique ;

4° L'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques ».

Cette définition illustre à l'évidence la multiplicité des droits et l'accès pluriel qui en résulte ; la loi consacrant sans distinction les personnes susceptibles de faire valoir ces droits.

L'accès aux droits procède de multiples dispositifs que l'Etat a confié au gré du temps à des acteurs de natures diverses. Sans vision d'ensemble, le constat se caractérise déjà par l'absence d'évaluation de l'implication des intervenants.

La nécessité de structures adaptées (1) apparaît indispensable pour apporter des réponses nouvelles aux besoins de droits (2) en tout lieu du territoire national.

1. LA NECESSITE DE STRUCTURES ADAPTEES

1.1 Une réelle diversité des structures et des acteurs de l'accès aux droits

1.1.1 Le Conseil départemental de l'accès au droit

L'article 54 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit l'institution, dans chaque département, d'un **Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD)**.

Les 101 CDAD, groupements d'intérêt public chargés « *de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées* », assurent une couverture géographique sur l'ensemble du territoire national. Il leur revient d'organiser l'accès aux droits dans les départements.

Les CDAD réunissent les représentants de l'Etat et du département, l'ordre des avocats ou l'un des ordres en cas de pluralité de barreaux dans un même département, la Carpa, la chambre départementale des huissiers, la chambre départementale des notaires et une association œuvrant dans le domaine de l'accès aux droits (articles 55 et 56 de la loi).

Chaque CDAD est présidé par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, le procureur y exerçant la fonction de commissaire du Gouvernement. Une réforme l'annonce en qualité de vice-président⁹.

⁹ Article 1^{er} du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle.

Les moyens de ces structures sont assurés par un cofinancement de leurs membres et notamment de l'Etat, du département, des organismes professionnels, dont les ordres d'avocats et leur Carpa¹⁰. Il peut l'être en numéraire ou en nature.

Les professionnels qui assurent une permanence pour dispenser informations et consultations juridiques peuvent percevoir du CDAD une rétribution horaire qui ne peut excéder trois fois l'unité de valeur de référence en matière d'aide juridictionnelle (article 69-1 de la loi, complété par le décret n° 2000-4 du 4 janvier 2000 *fixant la rétribution des consultations juridiques en matière d'accès au droit*), soit un montant de 79,5 € (sur la base du montant de l'UV qui s'élève aujourd'hui à 26,5 €).

Afin d'assurer une présence élargie dans le département, les CDAD ont développé divers dispositifs d'accès au droit et ainsi créé 1 200 **Points d'accès au droit (PAD)**.

Les PAD sont des lieux d'accueils gratuits et permanents pour le public. Ils ont pour mission d'apporter une information juridique de proximité sur les droits et devoirs des citoyens, par la mise en place de consultations juridiques.

Ils sont créés en milieu essentiellement urbain et peuvent être généralistes ou spécialisés (PAD jeunes, en établissements pénitentiaires, en hôpitaux psychiatriques etc.). Ils sont animés par des professionnels du droit, dont les avocats, et par des juristes du secteur associatif.

Par ailleurs, des **Maisons de la Justice et du droit (MJD)**, établissements judiciaires placés sous l'autorité du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République, ont été créées avec pour objectif de rapprocher la justice des citoyens, en particulier dans les zones sensibles ou les zones rurales, afin de pallier la suppression des juridictions¹¹.

Les interventions en matière d'accès aux droits sont assurées par le personnel permanent des MJD (63%), les associations (20%) et par les professionnels du droit (17%).

1.1.2 La profession d'avocat

Les 164 ordres d'avocats contribuent activement à l'accès aux droits par divers moyens :

¹⁰ En 2013, le budget des CDAD est de 10,5 M€, 45% de cette somme provenant du Ministère de la Justice, 13% du conseil général, 7% du conseil régional, 3,3% des professionnels du droit, 0,5% des CARPA et 0,06% des associations membres de droit (bibliographie n°16, p.21).

¹¹ En 2014, il existait 137 MJD au sein de 29 cours d'appels couvrant 60 départements (bibliographie n°16, p.22).

- En premier lieu, par leur **participation à la constitution et au fonctionnement quotidien des CDAD.**

La place centrale qu'ils occupent dans les divers dispositifs mis en place au sein des CDAD ainsi que leur investissement sont incontestables¹². Toutefois, ils peuvent parfois avoir le sentiment d'être relégués au rang de simples contributeurs financiers, « mettant à disposition » des avocats pour assurer des consultations rémunérées - ou non - selon des usages locaux aléatoires.

- Par ailleurs, **les ordres développent également des initiatives autonomes en dehors des CDAD.**

Ces initiatives peuvent prendre la forme de partenariats avec des entreprises ou des établissements publics. Pour ne citer que quelques exemples : « *Mercredi, j'en parle avec mon avocat* » (barreau de Lyon), consultations, souvent non rémunérées, dans les chambres des métiers, chambres de commerce et d'industrie, en cabinet (barreau de Tarascon), au conseil de prud'hommes (barreau de Saintes), en milieu scolaire (barreau de Saint-Malo Dinan), au sein même de grandes entreprises (barreau de Toulouse avec Météo France et la Direction de l'aviation civile), dans le cadre d'émissions de radio locales (barreau de Bourges), à la CGPME, au MEDEF, à pôle emploi, dans les hôpitaux etc.

On peut aussi évoquer le « *bus barreau Paris solidarité* » que le barreau de Paris fait stationner aux portes de la capitale. Ce type d'initiatives mériterait d'être promu et financé par les CDAD avec l'appui des collectivités locales (emplacement de stationnement, affichage d'information, mise à disposition de personnel).

Il doit être également mentionné d'autres initiatives annuelles telles que la « journée Prison » initiée par la Conférence des bâtonniers ou encore la « journée des fiscalistes » à laquelle participent également les professions du chiffre, qui sont organisées par de nombreux barreaux.

Signalons enfin l'association d'avocats bénévoles « Initiadroit » créée en 2005 et dont la mission est d'ouvrir le droit aux jeunes notamment par des interventions dans les collèges et lycées à partir de cas pratiques ; 1 000 avocats répartis dans 17 barreaux se sont à ce jour associés à cette initiative citoyenne.

¹² A titre illustratif, pour l'année 2014, au sein du CDAD de la Haute-Garonne (composé de 53 structures d'accès au droit), 9 300 consultations juridiques gratuites ont été délivrées par des professionnels du droit, dont 8 500 l'ont été par des avocats (92%). Au CDAD de Versailles (composé de 18 structures d'accès au droit), ce chiffre s'élève, pour l'année 2015, à 96% (sur un total de près de 3 000 consultations juridiques). Cette proportion est sensiblement la même dans tous les CDAD.

De nombreux barreaux ont aussi conclu des conventions avec les associations de victimes pour rappeler et parfois organiser la complémentarité de leurs actions respectives.

1.1.3 Les structures d'aide aux victimes d'infractions pénales

Les victimes d'infractions pénales font l'objet d'une attention particulière. En effet, leur situation ne pouvant se réduire à une simple réponse judiciaire, des dispositifs spécifiques ont été mis en place pour accompagner matériellement et psychologiquement ces personnes jusqu'à indemnisation.

Ces dispositifs sont disséminés entre plusieurs ministères, principalement le ministère de la Justice, mais aujourd'hui également le secrétariat d'Etat d'aide aux victimes rattaché auprès du Premier ministre.

Pour le ministère de la Justice, l'aide aux victimes est une action bénéficiant d'un budget spécifique au sein du programme 101.

Jusqu'en 2009, cette action reposait essentiellement sur un réseau d'associations locales d'aides aux victimes. Celles-ci sont aujourd'hui au nombre de 166 sur tout le territoire¹³.

Depuis lors, pour améliorer l'accueil des victimes, le gouvernement a progressivement mis en place, à partir de 2009, les **bureaux d'aide aux victimes (BAV)** implantés dans les tribunaux. Ces structures se sont généralisées à partir de 2012.

Elles ont pour objectif d'accueillir, de soutenir et d'orienter les victimes tout au long de la procédure pénale.

Organisées réglementairement entre la juridiction et les associations, l'action de la Conférence des bâtonniers a permis d'associer les ordres d'avocats aux conventions constitutives des BAV, afin que la protection des victimes soit assurée par l'action conjuguée de la juridiction, du parquet, des avocats et du monde associatif.

Au 31 décembre 2015, 160 tribunaux de grande instance étaient dotés d'un bureau d'aide aux victimes¹⁴, le gouvernement souhaitant les étendre aux cours d'appel.

1.1.4 La dématérialisation et l'émergence de nouvelles structures

La numérisation s'impose au monde juridique.

¹³ Bibliographie n°15, page 9.

¹⁴ Bibliographie n°15, page 10.

La profession d'avocat s'est engagée très rapidement dans cette voie, tant au niveau des cabinets, largement équipés de logiciels métiers, qu'au niveau institutionnel, en développant en concours avec la Chancellerie la dématérialisation des échanges.

Cependant, l'émergence récente des plateformes numériques, l'apparition de nouveaux intervenants et d'une manière générale, les nouveaux comportements des consommateurs, interpellent la profession d'avocat sur les outils dont elle doit se doter pour demeurer un interlocuteur pertinent sur le « marché » de l'accès aux droits.

Sans beaucoup de cohérence, les CDAD comme les ordres tentent aujourd'hui de répondre à ces nouveaux défis.

En effet, la profession d'avocat ne peut laisser les seuls acteurs privés répondre à la demande du marché, au détriment parfois de la compétence, souvent de l'indépendance et en s'affranchissant de toute déontologie.

Pour faire face à ces risques et assurer la place des avocats dans ce qui est aujourd'hui un marché concurrentiel, le Conseil national des barreaux vient de mettre à disposition des avocats une **plateforme nationale de consultations juridiques en ligne**¹⁵.

D'autres structures et mécanismes d'accès aux droits, d'origines et d'initiatives diverses, se sont développés.

Les « **boutiques du droit** », le plus souvent organisées sur le mode associatif et composées de juristes, avocats ou non, mais aussi de non juristes, entendent « *participer à la vie locale* » en proposant des services le plus souvent gratuits. Elles se présentent comme une alternative au cabinet d'avocat.

L'intervenant y agit comme un médiateur et un « tacticien » du droit. Elles sont installées dans des quartiers sensibles, parfois présentés comme des « *zones de non-droit* ».

Elles ambitionnent d'être accessibles à tous par la gratuité, leur proximité et leur souplesse de fonctionnement. Toutefois, certaines demandent une contribution après service ou exigent au préalable l'adhésion de la personne à l'association.

Enfin, les « **cliniques du droit** » sont des dispositifs de formation dans le cadre desquels des élèves-avocats ou des étudiants en droit reçoivent les justiciables et, sous la tutelle d'un professionnel, les orientent et les informent sur leurs droits¹⁶.

¹⁵ Communiqué de presse du CNB du 25 mars 2016 : « *le CNB annonce le lancement de la plateforme officielle de consultations juridiques à distance des avocats dès mai 2016* ». Ouverte au public depuis le 15 juin 2016, cette plateforme est accessible à l'adresse suivante : <https://consultation.avocat.fr>.

¹⁶ Ces cliniques du droit, créées au sein d'universités, sont aujourd'hui au nombre de 8 en France (annexe n°12).

1.2 Un bilan mitigé de l'efficience de l'accès aux droits

1.2.1 La gouvernance, la composition et le fonctionnement des CDAD

La gouvernance, telle qu'elle est prévue par les textes, réduit l'accès aux droits au seul prisme de l'activité judiciaire et plus encore, d'une seule juridiction.

Par ailleurs, l'activité et l'investissement des magistrats diffèrent considérablement selon l'intérêt personnel qu'ils portent à ces questions et à cette structure, cet inconvénient étant accentué par le fait que la fonction n'est pas assurée de manière pérenne.

L'image ainsi renvoyée n'est pas fidèle à la réalité tant des missions dévolues par la loi aux CDAD que de la diversité des actions qu'ils doivent ambitionner de mener. Par ailleurs, elle ignore les orientations politiques tendant à déjudiciariser les contentieux et à promouvoir les modes alternatifs de règlement des conflits.

En outre, la présence exclusive d'une seule association membre de droit du CDAD, aux termes de l'article 55, peut constituer un obstacle au dynamisme du tissu associatif local.

Enfin, en privilégiant le financement d'associations par le truchement des CDAD, les pouvoirs publics peuvent avoir tendance à contourner les professionnels du droit, dont les avocats, pour assumer pourtant des missions qui leur incombent.

Ils organisent ainsi une relation économique déséquilibrée entre associations subventionnées et professionnels libéraux, créant une concurrence économiquement très discutable.

Ils contribuent également à accentuer une regrettable défiance plutôt que de favoriser de nécessaires et utiles rapports de complémentarité entre partenaires.

Afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement et de l'action des CDAD, leur composition doit être reconsidérée pour les ouvrir à de nouveaux partenaires tant politiques qu'associatifs ou culturels. En effet, de tels partenaires sont déjà inscrits dans le paysage urbain et participent de l'accès aux droits, voire suppléent aux carences des institutions. Ainsi, la légitimité des CDAD serait renforcée et leur permettrait de s'investir pleinement pour définir une politique d'accès au droit cohérente et efficiente à l'échelle du département.

Proposition 1 : Ouvrir les conseils départementaux de l'accès au droit à d'autres partenaires politiques, associatifs et culturels.

Pour organiser un accès aux droits adapté aux diversités territoriales et sociologiques et pour impliquer et solliciter l'investissement de tous les acteurs, il convient d'assurer à chacun une place essentielle dans les dispositifs de gouvernance de la structure.

Le président du tribunal de grande instance nous est en définitive apparu le plus à même de préserver l'équilibre et l'impartialité de la structure. Cependant, le groupe de travail préconise une implication plus forte des acteurs se traduisant par une vice-présidence collégiale confiée au président du Conseil départemental, au président de la communauté urbaine et au bâtonnier de l'ordre des avocats.

Proposition 2 : Assurer au président du conseil départemental, au président de la communauté urbaine, et au bâtonnier une fonction de vice-présidents du CDAD.

Les CDAD doivent assurer un accès aux droits en tout lieu du territoire. Cette nécessité s'impose de plus fort dans les zones géographiques les plus sensibles où la réponse à certains conflits peut aujourd'hui s'organiser en marge des règles de droit de la République.

Les conseils départementaux de l'accès au droit doivent donc développer des dispositifs innovants, dynamiques et parfois mobiles pour aller au plus près des personnes et des difficultés qu'elles rencontrent, sans attendre que celles-ci se manifestent.

Proposition 3 : Inciter les CDAD à investir les « zones de non-droit » avec des moyens adaptés.

De plus, l'efficacité de dispositifs hétérogènes et souvent peu lisibles n'est pas sérieusement évaluée, ce qui provoque un sentiment de confusion ressenti non seulement par les ordres mais aussi par certaines collectivités locales ou autres professionnels tentés de se désintéresser des actions ou de se désengager financièrement du CDAD.

Chaque CDAD rédige annuellement un rapport d'activité décrivant ses actions et un rapport financier relatif à l'utilisation de son budget. Ce document transmis à l'Etat a pour fonction première d'assurer la transparence de la structure et de mesurer les implications financières des acteurs.

En retour, il est regrettable qu'aucun document national annuel ne soit établi. Un tel document permettrait d'apprécier l'impact réel sur le terrain des fonds et moyens mis à disposition des CDAD et d'améliorer les pratiques et la diffusion d'initiatives novatrices.

Proposition 4 : Exiger la rédaction d'un rapport annuel sur l'activité des CDAD et sur leurs financements.

L'accès au droit concerne également les victimes d'infractions pénales ; ces dernières doivent en effet être informées, orientées et conseillées pour exercer par exemple une action en réparation.

Dans ce contexte, il paraît nécessaire d'étendre la compétence des CDAD à l'aide aux victimes¹⁷.

A ce titre, les bureaux d'aide aux victimes pourraient être conçus comme des points d'accès au droit dépendants des CDAD. Ceux-ci seraient ainsi incités à développer des PAD dans des lieux spécifiques afin de répondre à des situations de souffrance, de fragilité ou de vulnérabilité (hôpitaux, commissariats etc.).

L'institution des BAV comme points d'accès au droit dépendants des CDAD permettrait également de remédier au contournement actuel des avocats au profit de membres d'associations dont il peut être difficile d'apprécier la formation et la compétence, gages d'un accès effectif aux droits.

Proposition 5 : Instituer les BAV en tant que point d'accès au droit dépendants des CDAD.

1.2.2 Le rôle des barreaux

a. Une présence sur le territoire

L'ordre des avocats est naturellement ouvert sur la cité. Il est essentiel pour garantir à tous et en tout lieu un accès effectif aux droits.

La maison des avocats, pour les barreaux qui en sont dotés, constitue un point d'accès aux droits et à la justice. C'est en ce lieu que certains citoyens et justiciables se dirigent spontanément lorsqu'ils sont en demande de droit. Il arrive néanmoins qu'elle soit trop peu utilisée à cette fin ; il en est de même des locaux des ordres au sein des palais de justice.

Lorsque l'infrastructure matérielle le permet, **l'ordre des avocats doit être le lieu d'accueil des professions juridiques et judiciaires** (experts, huissiers, notaires, avocats, conciliateurs et médiateurs, etc.) pour développer une information concertée sur les droits et les modes alternatifs de règlement des litiges.

¹⁷ Cette proposition figure à l'article 1^{er} du projet de loi *portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle*, qui modifie l'article 55 de la loi de 1991 pour que les associations d'aide aux victimes deviennent membres de droit des CDAD.

Les locaux des ordres ou les maisons des avocats pourraient devenir des PAD spécifiques coordonnés avec le CDAD, assurant des consultations gratuites rémunérées pour le professionnel.

Cette perspective présenterait, d'une part, d'incontestables atouts en termes de communication externe et de visibilité dans la vie de la cité et d'autre part, conforterait l'avocat à sa place d'interlocuteur privilégié de l'accès aux droits, considéré comme le professionnel qui conseille et oriente dans un dispositif global cohérent.

Proposition 6 : Promouvoir les locaux des ordres des avocats comme de véritables points d'accès aux droits accueillant l'ensemble des acteurs des dispositifs judiciaires, juridiques ou alternatifs.

Malgré l'investissement incontestable des avocats dans les structures d'accès aux droits, les barreaux sont encore trop souvent perçus comme de simples contributeurs du CDAD. De telles situations participent d'un climat de méfiance, parfois de défiance dans la relation entre les ordres et le CDAD auquel ils appartiennent.

Par ailleurs, le champ d'action des CDAD trouve ses propres limites. En effet, les financements limitativement énoncés par les articles 57 et 68 de la loi du 10 juillet 1991 ne permettent pas d'associer naturellement des partenaires privés.

Dès lors, certains barreaux concluent des partenariats privés ou publics spécifiques ne dépendant pas des CDAD, situation qui participe à l'illisibilité de dispositifs d'accès aux droits qui peuvent se concurrencer.

Enfin, dans certaines situations, des besoins de droit spécifiques peuvent émerger, appelant une réponse financière et juridique immédiate.

Cette réponse peut notamment impliquer la mise en place de partenariats privés avec des entreprises ou l'appel au mécénat. Celles-ci peuvent y gagner en développant des actions de communication autour de valeurs qui résonnent dans la cité et que la profession porte (solidarité, partage, vivre-ensemble, humanité). L'Etat favorise d'ailleurs indirectement de telles initiatives en y associant un avantage fiscal pour le mécène.

Il ne faut pas ignorer l'apport que constituent ces divers partenariats qui répondent à des besoins effectifs de droit.

Ces initiatives méritent d'être développées car elles permettent de multiplier des actions ciblées d'accès aux droits au bénéfice du plus grand nombre, conformément aux principes de responsabilité sociale des entreprises qui les guident.

En effet, une entreprise est considérée comme socialement responsable lorsqu'elle se donne, dans le cadre de ses activités quotidiennes, des objectifs sociaux et environnementaux plus ambitieux que ceux prévus par la loi.

Les ordres doivent développer de tels partenariats qui permettent à la fois de promouvoir un accès effectif aux droits et de valoriser l'action sociétale des entreprises en garantissant un accès gratuit et de qualité à ses salariés tout en rétribuant correctement les avocats à raison de leurs prestations.

Proposition 7 : Inviter les barreaux à développer des partenariats privés, des services de proximité et des actions de mécénat.

b. Une présence dématérialisée

- **Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication**

Le monde de la justice n'échappe pas aux nombreux défis technologiques qui bouleversent aujourd'hui les comportements, les réflexes et les modes de pensée de ses acteurs.

Cette révolution technologique est déjà une opportunité dont la profession d'avocat a su s'emparer.

Le RPVA (Réseau privé virtuel des avocats) en est un exemple pertinent et représente une avancée sans précédent dans le cadre de la communication des avocats avec les juridictions (TGI, cours d'appels, tribunaux de commerce et juridictions administratives).

Cette dématérialisation des procédures a permis un accroissement de la productivité tant des magistrats que des avocats, ainsi qu'une importante économie de temps autrefois consacré à des tâches secondaires.

Ce succès doit encourager professionnels et pouvoirs publics à un recours plus important aux nouvelles technologies en veillant cependant à ne pas déshumaniser la justice.

Le RPVA doit donc être renforcé et développé afin de faciliter l'accès aux procédures mais aussi aux démarches devant toutes les juridictions. Le RPVA et sa plateforme e-Barreau doivent autoriser la saisine directe des juridictions par les avocats pour toutes les

procédures en matière civile et pénale et notamment les dépôts de plainte en ligne par avocat¹⁸, ainsi que la gestion systématique de la mise en état.

Ce mode de connexion hautement sécurisé - qui représente un coût pour les cabinets d'avocats et un investissement considérable pour la profession - doit, en outre, permettre d'accéder à de nombreux services publics en ligne afin d'effectuer des formalités : cadastres, hypothèques, état civil, greffes, etc.

Le recours par les avocats aux outils électroniques doit également être étendu afin d'assurer une meilleure communication avec leurs clients et une gestion plus rapide et efficace des dossiers : GED (gestion électronique de documents), cloud privé, actes d'avocats dématérialisés, archivage électronique, signature électronique, factures électroniques etc.

Par ailleurs, des sociétés innovantes ont pu se développer depuis quelques années dans le domaine du droit (les « *legal start-up* »). Elles permettent d'automatiser la saisine de juridictions, de rédiger des contrats, de constituer des sociétés ou de donner des consultations. Elles référencent également les avocats, les notent ou leur fournissent des plates-formes de consultation en ligne.

Si les avocats doivent s'adapter à cette nouvelle concurrence, ils doivent aussi et surtout ne pas hésiter à faire valoir leurs compétences comme leur déontologie. Ces valeurs sont seules à légitimer la confiance que les consommateurs de droit peuvent et doivent exiger.

Proposition 8 : Intégrer les nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que la dématérialisation.

- **Le développement des plateformes de consultations juridiques**

Dans un contexte marqué par un besoin toujours croissant de droit conjugué aux bouleversements résultant du développement des nouvelles technologies, les barreaux doivent s'adapter pour devenir également de véritables points d'accès au droit dématérialisés.

Face à « l'ubérisation » du droit qui voit se multiplier les initiatives d'acteurs privés marchands, les avocats, auxiliaires de justice et acteurs essentiels de l'accès aux droits doivent faire évoluer leurs pratiques ; ces évolutions passent notamment par le développement et la promotion, par la profession, de plateformes de consultations juridiques.

¹⁸ Il s'agit d'une proposition déjà formulée par le Conseil national des barreaux dans son Livre Blanc sur le projet de loi « *Justice du XXIème siècle* » (bibliographie n°29, proposition 22).

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'heureuse initiative du Conseil national des barreaux de créer une plateforme de consultations juridiques, qui permet à chaque avocat d'investir le monde numérique en assurant une prestation de qualité et donc concurrentielle sur le marché, justement parce qu'elle se différenciera ainsi de sites pour lesquels le droit n'est considéré que comme un seul produit.

Les ordres doivent être les promoteurs de ces plateformes afin d'en garantir le développement et l'appropriation par les avocats.

Mais surtout, les ordres doivent être les seuls à assurer, sans filtre, le contrôle déontologique à même de garantir la qualité de la consultation par un professionnel du droit compétent et indépendant.

Ainsi, les barreaux qui organisent et doivent développer plus encore un accès physique aux droits, doivent également investir sans délai les accès numériques pour assurer une proximité qui ne se résume plus à la seule géographie territoriale.

Proposition 9 : Inciter les ordres à développer des plateformes de consultations juridiques et à en assurer l'effectif contrôle déontologique.

2. L'EXIGENCE DE REPONSES NOUVELLES

2.1 Répondre aux besoins de droits des personnes vulnérables

Les personnes physiques les plus fragiles ou vulnérables, qu'elles soient mineures, seniors, étrangères, incapables, en situation de handicap mais encore les personnes morales confrontées à des difficultés économiques, bénéficient de multiples services pour les accompagner dans la vie sociale.

2.1.1 Les personnes en situation de vulnérabilité

Des dispositifs efficaces sont mis en place par les barreaux pour assurer aux mineurs un accès aux droits et une défense judiciaire effectifs¹⁹. Certains barreaux ont aussi pu développer des permanences spécifiques dans d'autres domaines, par exemple pour les personnes malentendantes ou nécessitant l'intervention d'un traducteur²⁰.

¹⁹ De très nombreux barreaux dispensent des consultations juridiques gratuites pour les mineurs dans les locaux de l'ordre. C'est notamment le cas dans les barreaux d'Angers, de Toulon, de Rennes, de Bayonne et de Saint-Etienne.

²⁰ Ce qui est notamment le cas au barreau de Paris.

De tout temps, la profession d'avocat s'est investie pour l'accès aux droits des personnes en situation de handicap et notamment pour leur assurer une accessibilité aux ordres et aux cabinets, l'avocat pouvant se déplacer chez son client lorsque cela s'avère nécessaire.

Pour autant, les dispositifs d'accès aux droits n'apparaissent pas toujours adaptés à toutes difficultés, fragilités ou vulnérabilités et sont encore trop peu organisés par la profession elle-même.

Ainsi, on estime aujourd'hui à 800 000 le nombre de personnes bénéficiaires d'une mesure de protection juridique en France. D'ici 2050, on prévoit une hausse de 80% des personnes âgées de 60 ans ou plus, par rapport à leur nombre en 2005. De 6 à 8 millions de personnes pourront être atteintes de maladies dégénératives.

Le droit des majeurs protégés ou des personnes vulnérables prend, à la lumière de ces chiffres, une acuité toute particulière. La profession doit répondre à ces besoins de droits croissants, en étroite relation avec les associations qui accompagnent généralement ces personnes.

D'une manière générale, la profession doit apporter des réponses adéquates à ces situations de fragilité, qui exigent des compétences spécifiques et un accompagnement pérenne aux côtés des structures sociales.

Il convient déjà d'adapter la formation des avocats aux situations sociologiques ou économiques spécifiques qui ne se résument pas à des seules situations de droit.

Mais encore, la création de groupes d'avocats formés au sein de chaque barreau ou à l'échelle des cours d'appel, répondrait à l'exigence de qualité à laquelle les ordres sont attachés. Elle permettrait en outre un très utile retour sur expérience pour les confrères.

Un certificat de spécialisation « droit des situations de vulnérabilité » pourrait même consacrer une telle formation.

Proposition 10 : Organiser au sein des barreaux le regroupement d'avocats volontaires formés pour répondre aux besoins spécifiques des personnes vulnérables.

De nombreuses « bonnes pratiques » au sein des barreaux ont pu être identifiées. Parmi celles-ci, la mise en place d'un avocat référent auprès de la personne mineure²¹.

²¹ C'est le cas notamment dans les barreaux de Seine-Saint-Denis et de Lille, où le même avocat suit le mineur jusqu'à sa majorité.

Le groupe de travail préconise le développement de l'avocat référent afin d'assurer un accompagnement des personnes tout au long des périodes de vulnérabilité ou de difficultés qui les affectent.

Cet accompagnement, gage de sécurité pour la personne, permettrait à l'avocat référent d'assurer une assistance et une protection plus efficaces grâce à une meilleure connaissance de l'ensemble des difficultés rencontrées par elle, en intervenant en relation avec les structures sociales ou les associations sollicitées.

Cet avocat référent saurait au besoin et sur un sujet nécessitant une connaissance spécifique, orienter son client vers un avocat spécialisé.

Proposition 11 : Permettre la mise en place d'un avocat référent pour assurer l'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité.

2.2.2. Les professionnels en situation de vulnérabilité

Ces situations de fragilité des particuliers ne sont pas exclusives de celles des professionnels, particulièrement en charge des TPE ou PME. Leurs besoins de droit sont plus prégnants au moment de leur création ou lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés économiques.

Le répertoire des aides publiques recense plus de 3 000 dispositifs, que ce soit des mesures d'allégement ou exonération d'impôt, des aides directes, des reports de délais etc. De plus, les intervenants sont divers et variés selon la nature de l'entreprise (chambres consulaires, Etat, comité départemental...).

Cette complexité peut dissuader ces professionnels en besoin de droits.

Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) pourraient répondre à ces difficultés, en réunissant :

- L'Etat et/ou les collectivités territoriales ;
- Les professionnels du droit et du chiffre ;
- Les représentants des TPE/PME ;
- Les chambres consulaires.

Ces SCIC regrouperaient les dispositifs existants en les uniformisant au plan national et assureraient une rémunération des interventions des professionnels.

Par ailleurs, le CNB a adopté, le 19 janvier 2012, un utile dispositif « assurance santé de l'entreprise » en partenariat avec le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables²². Beaucoup d'assurances reprennent ce dispositif au titre de leurs garanties. Néanmoins, il reste encore dans les faits trop méconnu des bénéficiaires. De plus, cette prescription du CNB n'étant pas obligatoire pour les assureurs, tous ne proposent pas une telle garantie.

Le groupe de travail est favorable à rendre obligatoire ce dispositif.

Proposition 12 : Créer un fonds géré par une SCIC à même de répondre aux besoins de droits des professionnels en rémunérant les intervenants professionnels et rendre obligatoire l'assurance santé de l'entreprise.

2.2 Répondre aux situations collectives d'urgence

Les situations collectives d'urgence se multiplient, laissant les bâtonniers et leurs ordres qui y sont confrontés souvent démunis face à des événements qui nécessitent une mobilisation immédiate et adaptée.

La profession d'avocat s'est toujours organisée dans l'urgence pour faire face à des catastrophes naturelles, écologiques, industrielles (tempête Xynthia, tunnel du Mont-Blanc, AZF), aériennes ou maritimes. Les attentats auxquels notre pays est confronté démontrent malheureusement la terrible nécessité d'une réponse plus adaptée. L'accroissement et l'évolution des flux migratoires nous confrontent également à des situations qui nécessitent d'autres réponses.

Individuellement, l'avocat sait s'investir et apporter son assistance aux personnes démunies et en détresse dans de telles circonstances.

Toutefois, ces investissements méritent d'être structurés au niveau local mais aussi national pour en améliorer l'efficacité.

Une telle organisation de la profession d'avocat aurait le mérite d'une présence coordonnée, cohérente et protectrice des victimes, en des moments où l'émotion est forte et où la présence de l'avocat s'avère indispensable pour éviter tout abus organisé par des personnes peu scrupuleuses pouvant profiter de la faiblesse, de la souffrance et de la détresse des personnes.

²² Voir plaquette de présentation du dispositif assurance « Santé de l'entreprise » sur le site du CNB (juillet 2012).

Tout barreau confronté à une situation exceptionnelle nécessitant une mobilisation collective et solidaire doit savoir qu'il n'est pas seul.

Un numéro national d'urgence mis en place par la Conférence des bâtonniers pourrait permettre d'organiser l'information et la mobilisation des ordres dans le cadre d'une procédure adaptée et préalablement éprouvée.

Ce dispositif serait également mis à la disposition des autorités publiques, des services de l'Etat, des collectivités locales et des associations, qui auraient ainsi la possibilité d'alerter et de solliciter la profession sur une situation d'urgence nécessitant une réaction immédiate.

Proposition 13 : Mettre en place un mécanisme d'alerte et d'intervention entre les barreaux pour répondre, en concours avec les services de l'Etat et tous intervenants, aux situations collectives d'urgence.

Un *vade-mecum* du barreau confronté à une situation d'urgence pourrait être rédigé à l'initiative de la Conférence des bâtonniers, en prenant appui sur l'expérience des barreaux qui ont déjà été confrontés à ces situations.

Proposition 14 : Rédiger un vade-mecum destiné aux barreaux confrontés à une situation collective d'urgence.

Concernant plus spécifiquement les victimes de telles catastrophes, il convient de concevoir des partenariats permettant d'apporter des réponses adaptées et d'assurer leur prise en charge jusqu'à indemnisation, tout en évitant chaque fois que cela sera possible un recours massif aux tribunaux, lesquels sont bien souvent dans l'incapacité de répondre dans des délais adaptés.

Au-delà d'une formation juridique spécifique, il convient de développer une formation comportementale, organisationnelle et méthodologique, afin que la profession et les avocats apprennent à travailler en partenariat avec les associations qui œuvrent sur place en relation avec les dispositifs sociaux déployés par l'Etat et les collectivités locales.

Dans un cadre géographique à déterminer - et qui pourrait recouvrir les cours d'appel ou les conférences régionales de la Conférence des bâtonniers - ces groupes d'avocats seraient immédiatement mobilisables pour assister un barreau confronté à une demande urgente et collective de droit.

A cet égard, il convient de signaler la signature, le 24 mai 2016, d'une « *convention de partenariat relative à l'accès au droit et à l'accompagnement juridique des exilés sur le territoire des départements du Nord et du Pas-de-Calais* ». Cette convention, à laquelle sont parties la cour d'appel de Douai, les CDAD du Nord et du Pas-de-Calais, les ordres d'avocats de Boulogne-sur-Mer, Dunkerque et Lille, la Conférence des bâtonniers, l'école des avocats ainsi que plusieurs associations, a pour objet d'organiser l'accès aux droits et l'accompagnement juridique des exilés, notamment par des formations à destination des bénévoles et salariés associatifs, des avocats, des magistrats mais également des élèves-avocats.

Si cette convention a le mérite de répondre à la situation d'urgence inédite que constitue l'afflux des réfugiés aujourd'hui dans le Nord-Pas-de-Calais, sa mise en place tardive et en définitive accessoire met en avant la nécessité pour la profession de s'organiser pour apporter des réponses plus rapides et adaptées sur l'ensemble du territoire.

Proposition 15 : Structurer des groupes d'avocats spécifiquement formés pour dispenser les « premiers secours juridiques » en réponse à toutes situations collectives d'urgence.

TITRE 2 - UN ACCES A LA JUSTICE EFFICIENT

PLAN

1. Une justice accessible à tous

1.1 Le système de l'aide juridictionnelle

1.1.1 L'admission à l'aide juridictionnelle

1.1.2 Les mécanismes de recouvrement des frais avancés par l'Etat et de retrait de l'aide juridictionnelle

1.2 Le recours à l'assurance de protection juridique

2. Une défense pénale effective pour tous

2.1 Des avocats volontaires et formés

2.2 Un contrôle effectif par les ordres d'avocats

2.3 Des critères lisibles pour des protocoles simplifiés

L'accès à la justice constitue une mission régalienne de l'Etat. Il appartient en conséquence à celui-ci d'en organiser la mise en œuvre et d'en assurer les financements.

L'accès à la justice par l'aide juridictionnelle est un sujet essentiel et prioritaire. Tout comme s'agissant de la défense pénale, les avocats en sont des acteurs incontournables.

Nous avons distingué l'accès à la justice des conditions d'une défense effective. Si cette distinction ne recouvre pas exactement celle qui a trait à l'accès à la justice civile et administrative d'une part, de la défense qui doit être mise en œuvre s'agissant de la défense pénale souvent d'urgence d'autre part, elle s'y réfère néanmoins souvent.

L'Etat doit non seulement assurer l'accessibilité de la justice à tous (1), mais également l'effectivité et la qualité de la défense pénale (2).

1. UNE JUSTICE ACCESSIBLE A TOUS

Tout individu doit pouvoir accéder à la justice pour faire valoir ses droits dans un délai raisonnable.

Pour atteindre cet objectif, de nécessaires efforts d'adaptation et de rationalisation des dispositifs existants s'imposent, afin que chacun bénéficie d'un accès à la justice selon ses moyens et ses besoins.

1.1 Le système de l'aide juridictionnelle

1.1.1 L'admission à l'aide juridictionnelle

Aux termes de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991, « *les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leur demande en justice, peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Cette aide est totale ou partielle* ».

L'aide juridictionnelle peut être octroyée à tout demandeur, tant en matière civile, qu'administrative ou pénale. De même, l'aide juridictionnelle peut être octroyée en matière contentieuse comme en matière gracieuse.

La France est le seul pays du Conseil de l'Europe, avec le Luxembourg, à garantir de tels principes d'universalité et de gratuité d'accès à la justice en matière d'aide juridictionnelle.

Le rapport 2014 de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) portant sur les données de 2012 démontre que la France a accordé l'aide juridictionnelle à 915 563 demandeurs, ce qui représente un montant moyen de 337 € au titre de l'aide juridictionnelle par affaire²³.

La France a donc fait le choix d'une politique d'aide juridictionnelle extrêmement étendue.

Alors que l'Etat ne cesse de rappeler que son budget est contraint, conserver un tel dispositif d'accès à la justice par l'aide juridictionnelle en toute matière peut être discuté.

²³ Voir extraits du rapport de la CEPEJ, Annexe n°7.

Faute de disposer de ressources budgétaires suffisantes pour assurer l'universalité proclamée et énoncée par les textes, l'Etat fait peser sur les avocats la charge de ses propres absences de choix. La profession devient alors la variable d'ajustement d'une politique qui ne dispose pas des moyens de ses ambitions.

Il est temps que l'Etat s'interroge sur la nécessaire adaptation de sa politique au regard de ses moyens, ou plutôt des moyens qu'il choisit d'affecter à sa politique d'accès au droit et à la justice.

L'Etat doit faire des choix s'agissant des litiges susceptibles de bénéficier de l'aide juridictionnelle.

La profession n'a pas à répondre à ces questions à la place de l'Etat. Cependant, il est de sa responsabilité de les lui poser pour s'adapter ensuite aux choix réalisés et non pour subir les conséquences d'une absence de choix.

Une approche plus raisonnable et plus adaptée - et dont on notera qu'elle se développe en Europe - pourrait inviter à distinguer les conditions d'accès au processus judiciaire ou de règlement des conflits en fonction de l'intérêt qui est défendu ou qu'il convient de faire valoir.

A cet égard, la distinction entre les droits liés aux personnes et les droits liés aux biens paraît intéressante. Alors que la société doit, en toutes circonstances, assister les individus à faire valoir leurs droits intimement liés à leurs identités (famille, état des personnes...), des conditions plus restrictives quant à la possibilité de bénéficier de l'aide juridictionnelle pourraient être mises en place dans le cadre de contentieux liés à des réclamations d'ordre patrimonial. On pourrait encore imaginer distinguer les litiges ayant trait à l'Être de ceux qui concernent l'Avoir.

Très concrètement, **l'Etat n'a-t-il pas à exercer prioritairement son rôle de protection des personnes confrontées à des situations de vulnérabilité, de fragilité et de précarité en leur assurant la possibilité de bénéficier de l'aide juridictionnelle ?**

A l'inverse, les litiges de nature patrimoniale, de responsabilité ou les procédures mises en œuvre à l'égard de personnes physiques ou morales solvables, pourraient permettre le développement d'autres modes de financement de l'accès à la justice.

De telles distinctions trouvent certainement leurs limites, mais méritent d'être appréciées par un Etat qui n'a pas les moyens de sa politique et qui devrait avoir pour ambition de développer un dispositif d'accès à la justice responsable.

a. Les bureaux d'aide juridictionnelle

Aux termes de l'article 12 de la loi du 10 juillet 1991, « *l'admission à l'aide juridictionnelle est prononcée par un bureau d'aide juridictionnelle.* »

Les bureaux d'aide juridictionnelle (« BAJ ») sont institués auprès des juridictions (articles 13 et 14). Ils sont chargés, d'une part, de procéder au traitement des demandes d'admission à l'aide juridictionnelle et, d'autre part, de recouvrer les montants alloués lorsque l'admission à celle-ci ne se justifie plus (articles 18 et suivants).

Aux termes de l'article 25, « *le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a droit à l'assistance d'un avocat* » soit choisi par le bénéficiaire, soit désigné par le bâtonnier.

En pratique, il est fait le constat de délais de traitement des demandes variant considérablement d'un bureau à l'autre (de 2 à 180 jours) selon l'investissement humain mis en place par la juridiction. De même, les conditions d'accès à la justice par l'aide juridictionnelle sont appréciées de façon différente selon les BAJ sollicités.

Il devrait être mis fin à de tels dysfonctionnements qui constituent des injustices et une inégalité d'accès des citoyens à la justice par la mise en place du portail « Portalis » et par la généralisation de la dématérialisation.

L'éligibilité à l'aide juridictionnelle est soumise à des critères de deux types : outre des critères relatifs aux ressources, la loi du 10 juillet 1991 énonce des critères « qualitatifs ».

b. Les critères de ressources

Depuis le 1^{er} janvier 2016, en application de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991, le demandeur sans personne à charge doit justifier de ressources mensuelles inférieures à 1 000 euros pour pouvoir prétendre à une aide juridictionnelle totale et inférieures à 1 500 euros pour bénéficier de l'aide juridictionnelle partielle.

Jusqu'à cette date, ces montants étaient inférieurs au seuil de pauvreté.

Par ailleurs, l'article 5 énumère l'ensemble des ressources que les bureaux d'aide juridictionnelle doivent prendre en compte : le salaire, les ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition, l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus, ainsi que ceux de son conjoint ou des personnes vivant habituellement à son foyer.

En dépit de ces prescriptions relatives à la prise en compte de l'ensemble des ressources du justiciable, de nombreux bureaux d'aide juridictionnelle ont réduit leurs propres modalités d'instruction aux seules ressources salariées du demandeur.

Une évaluation uniforme des ressources des demandeurs ne se fondant que sur le revenu fiscal de référence assurerait une homogénéité des pratiques des bureaux d'aide juridictionnelle et donc une effective égalité d'accès.

Dès lors, l'avis d'imposition et la consultation du site www.impots.gouv.fr ajoutés à une déclaration sur l'honneur d'absence de patrimoine pourraient permettre d'apprécier l'éligibilité du demandeur à l'aide juridictionnelle partielle ou totale en fonction de ses ressources.

Cette proposition invite à reconsidérer le rôle actuel des BAJ qui pourraient voir leur mission limitée à l'exercice des recours.

Proposition 16 : Mettre en place un dispositif unique d'évaluation de la situation financière du demandeur à partir du revenu fiscal de référence et d'une déclaration sur l'honneur.

Malgré la très récente revalorisation et la prise en compte des charges de famille, les seuils d'admission ne permettent toujours pas à une grande majorité des justiciables de financer leurs procédures.

Aujourd'hui, l'aide juridictionnelle partielle ne représente que 10% du total des missions²⁴.

Parce que son champ d'application est en définitive restreint, l'aide juridictionnelle partielle ne joue pas son rôle de « sas ». La question de l'efficacité et la pertinence de ce dispositif se pose donc.

L'article 35 dispose qu'en cas d'aide juridictionnelle partielle, l'avocat a droit de la part du bénéficiaire à un honoraire complémentaire librement négocié, prévu par une convention écrite préalable soumise au bâtonnier dans les quinze jours de sa conclusion. Cet honoraire complémentaire à l'aide de l'Etat doit tenir compte de la complexité du dossier et des diligences imposées par la nature de l'affaire, mais doit aussi être compatible avec les ressources et le patrimoine du bénéficiaire.

²⁴ Bibliographie n°15, page 17.

Des barreaux ont établi des méthodes d'évaluation de l'honoraire complémentaire (article 35 alinéa 4) sans uniformité entre eux : certains ont instauré des plafonds, d'autres un référentiel basé sur le nombre d'unités de valeur de la mission concernée et le taux d'admission à l'aide juridictionnelle. Dans d'autres barreaux encore, l'avocat définit librement l'honoraire avec son client, sous le contrôle de son bâtonnier²⁵.

Un cahier des charges au sein de chaque barreau, voire un référentiel national, énonçant des critères de détermination de l'honoraire complémentaire assurerait une meilleure lisibilité et transparence du dispositif, faciliterait la tâche de l'avocat, éviterait nombre de conflits avec les clients et permettrait un effectif contrôle cohérent par le bâtonnier.

Proposition 17 : Restaurer un rôle effectif à l'aide juridictionnelle partielle par un encadrement des conventions d'honoraires complémentaires sous le contrôle du bâtonnier.

Certaines procédures permettent aisément de concevoir une issue amenant le client de l'avocat à une situation de meilleure fortune ou, en tous cas, lui permettant de participer au paiement du prix de son procès.

La possibilité pour les intéressés de conclure en amont une convention d'honoraires de résultat doit permettre de compenser l'insuffisance de l'indemnité d'aide juridictionnelle.

Proposition 18 : Développer la possibilité de fixer un honoraire de résultat par convention préalable en matière d'aide juridictionnelle totale ou partielle.

c. Les autres critères

L'instruction des demandes d'admission ne peut se fonder sur les seuls critères de ressources.

Or, les articles 6 et 7 de la loi prévoient la possibilité pour les bureaux d'aide juridictionnelle d'apprécier aussi des critères « qualitatifs ».

L'article 6 prévoit que les personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 4 (ressources) peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle « *si leur situation apparaît comme particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.* »

²⁵ Sur ce sujet, il convient de signaler l'initiative de la Conférence des bâtonniers qui a lancé au début de l'année 2016 une enquête sur les pratiques des barreaux en matière d'honoraires complémentaires dans le cadre de l'aide juridictionnelle partielle, aux fins d'élaborer une méthode d'évaluation qui puisse servir de référence.

L'article 3 de la loi vise d'ailleurs cette même possibilité pour les personnes de nationalité étrangère ne résidant pas régulièrement et habituellement en France.

L'article 7, quant à lui, dispose que l'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas « *manifestement irrecevable ou dénuée de fondement* ».

Ces critères sont trop rarement mis en œuvre par les bureaux d'aide juridictionnelle, déjà parce que ces structures ne disposent pas des moyens permettant d'apprécier avec exactitude le bien-fondé de l'action envisagée, mais encore parce qu'elles fonctionnent différemment selon l'investissement et l'intérêt des greffiers et du personnel dans la mise en œuvre de ces critères.

Pour permettre qu'il soit statué en opportunité comme la loi le prévoit, **il convient de confier aux avocats un rôle de filtre par l'établissement d'une consultation préalable écrite et rémunérée**, qui répondrait à un cahier des charges spécifique normalisé permettant d'assurer un traitement facilité des informations fournies²⁶.

Ainsi, l'avocat se devrait d'apprécier :

- le bien-fondé en droit de la demande du client ;
- l'existence éventuelle d'un autre mode de prise en charge du règlement du litige notamment par une compagnie de protection juridique, ce qui permettrait d'assurer une effectivité à la subsidiarité énoncée par la loi de 2007 ;
- l'orientation possible du litige vers un mode alternatif de règlement afin d'éviter, lorsque cela apparaît de l'intérêt du client, le recours au juge ;
- la possibilité de solliciter un mode de rémunération différent de l'avocat (article 37 par exemple) et l'incidence d'un éventuel retour à meilleur fortune permettant d'envisager la possibilité d'un honoraire de résultat.

La prise en charge de cette consultation préalable rémunérée pourrait être assurée dans le cadre des CDAD, assurant ainsi le lien entre l'accès aux droits et l'accès à la justice par l'aide juridictionnelle.

Dans une perspective comparable à cette proposition, le CDAD des Landes a, au mois de mai 2016, suggéré aux barreaux de Dax et de Mont-de-Marsan la mise en place de permanences d'avocats dans les locaux ou à proximité du BAJ, afin de « *répondre aux demandes des usagers du BAJ qui éprouvent des difficultés à identifier leurs besoins, formuler clairement leur demande et à rassembler les pièces nécessaires* ».

²⁶ Cette nécessité d'une consultation d'avocat préalable au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle a été formulée dans la plupart des travaux de ces dernières années : voir notamment le rapport Bouchet (bibliographie n°25), le rapport Darrois (bibliographie n°23), le rapport d'information des députés Gosselin et Pau-Langevin (bibliographie n°21), ou encore le rapport du Haut conseil des professions du droit (bibliographie n°20).

Grâce à cette consultation préalable, les avocats deviendraient de véritables filtres de l'appréciation de la recevabilité et du bien-fondé de la demande des usagers, rôle que la profession appelle de ses vœux parce que répondant précisément au rôle de l'avocat dans un processus d'accès efficient aux droits.

L'Etat lui-même prend conscience de l'intérêt d'une telle consultation puisque la loi de finances 2016 a prévu une dotation nouvelle de 2 millions d'euros²⁷ destinée à financer le recours aux consultations juridiques préalables à la saisine du juge afin d'analyser la recevabilité et le bien-fondé de la demande du citoyen, de faciliter le cas échéant l'instruction de sa demande d'aide juridictionnelle et de proposer, si nécessaire, une orientation vers d'autres intervenants, et notamment un médiateur.

Cette consultation préalable sera mise en œuvre dans le cadre de conventions conclues entre les CDAD et les tribunaux de grande instance²⁸.

Toutefois, de nos échanges, il semble que les présidents de CDAD aient été destinataires d'une circulaire début janvier 2016, préconisant en réalité de confier ces consultations préalables à d'autres intervenants que les avocats. Une telle information, si elle était confirmée, témoignerait d'une absence de reconnaissance et de confiance en la profession d'avocat.

Proposition 19 : Instaurer une consultation préalable, écrite et rémunérée par un avocat répondant à un cahier des charges spécifique.

1.1.2 Les mécanismes de recouvrement des frais avancés par l'Etat et de retrait de l'aide juridictionnelle

La loi prévoit différents mécanismes permettant de réduire la charge financière supportée par l'Etat. Il s'agit du retrait de l'aide juridictionnelle, du recouvrement de l'indemnité versée, ou encore la possibilité pour l'avocat de demander au juge qu'il détermine une somme qui sera mise à la charge de la partie qui succombe.

a. Pour l'Etat

L'article 50 autorise l'Etat à recouvrer le montant versé à l'avocat de l'aide juridictionnelle en cas de « retour à meilleure fortune » si l'avocat n'a pas fait usage de l'article 36 visé ci-après. L'article 64-1-2 en est le pendant pour la garde à vue.

²⁷ Sous-programme n°2 du programme 101 - loi de finances 2016.

²⁸ Bibliographie n° 15, page 8.

Les articles 42, 43 et 75 traitent de la condamnation et du recouvrement des dépens.

Pour envisager un effectif fonctionnement de ces dispositifs, il est déjà indispensable de les simplifier afin de permettre aux magistrats et auxiliaires de justice parmi lesquels les avocats d'en avoir une parfaite compréhension. Ainsi, les clients seraient effectivement avisés de telles perspectives qui peuvent contribuer significativement à une utilisation plus rationnelle des ressources affectées à l'aide juridictionnelle.

Un mode de communication efficace entre magistrats, greffes, bureaux d'aide juridictionnelle et avocats serait ainsi éminemment pertinent.

Dans la pratique, ces mécanismes de recouvrement ne sont pas ou trop peu appliqués, ce qui porte atteinte à la philosophie même du système d'aide juridictionnelle tout en grevant son budget²⁹.

Proposition 20 : Rationaliser les dispositifs de recouvrement.

b. Pour les avocats

La loi a prévu deux mécanismes permettant aux avocats de solliciter une somme autre que l'indemnité d'aide juridictionnelle correspondant au nombre d'unités de valeur affecté à la mission accomplie.

- L'article 37 permet aux avocats de poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre.

Ce dispositif suppose une décision expresse du juge. Pour qu'il soit efficient, le juge doit accorder une somme qui ne doit pas être inférieure à l'indemnité à laquelle l'avocat renonce.

Malgré les multiples réformes, le dispositif demeure mal compris, et génère un surcroît de travail pour l'avocat qui appréhende le risque d'un recouvrement toujours aléatoire³⁰. A ce titre, nombreux sont les barreaux qui demandent à ce que ce dispositif soit mieux valorisé³¹.

²⁹ S'agissant de l'article 50, le rapport MAP (bibliographie n°19) indique que la pratique du retrait était en 2012 quasi-nulle (0,1%). S'agissant de l'article 43, ce même rapport rappelle qu'en 2012, 4 M€ seulement ont été mis en recouvrement par l'Etat, pour 11 M€ attendus.

³⁰ Il en résulte un très faible recours à cet article puisque comme le soulignent le rapport MAP (bibliographie n°19) ainsi que l'avis de la Commission des lois sur la loi de finances pour 2016 (bibliographie n°15), moins de 0,1 % des missions d'AJ en 2012, 2013 et 2014 ont fait l'objet d'une telle procédure.

³¹ Voir synthèse de la consultation des barreaux (annexe n°3).

Proposition 21 : Assurer l'efficacité du dispositif de l'article 37 par sa simplification et sa vulgarisation auprès des acteurs judiciaires, à commencer par les avocats.

- L'article 36 permet aux avocats, lorsque la décision a procuré au client des ressources telles que, si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée, de lui demander des honoraires après que le bureau d'aide juridictionnelle ait prononcé le retrait de l'aide juridictionnelle.

La lourdeur et l'aléa liés à la procédure de retrait nuisent là encore à la mise en œuvre du dispositif.

Proposition 22 : Permettre le retrait de l'aide juridictionnelle en cas de retour à meilleure fortune sur simple instruction de l'avocat, dès lors que cette possibilité a été contractuellement prévue dans la convention préalable visée par le bâtonnier.

1.2 Le recours à l'assurance de protection juridique

Le marché de l'assurance de protection juridique affiche une spectaculaire progression. Entre 2002 et 2014, son chiffre d'affaires a en effet doublé pour atteindre plus d'un milliard d'euros.

En 2010, on estimait que 40% des particuliers en France étaient couverts par une assurance de protection juridique contre 20% seulement pour les professionnels³².

Le potentiel de développement reste donc encore très significatif.

On constate également une extension du champ d'application des garanties de l'assurance de protection juridique, ce qui paraît confirmer tant l'intérêt des assureurs que l'existence d'une effective attente des consommateurs de droit.

Les assureurs relèvent une augmentation du nombre de sinistres, dont le taux se situe à 7% depuis 2008³³, à laquelle ils répondent en premier lieu par le développement des plateformes téléphoniques animées par des juristes, puis par la gestion amiable des conflits, et, en dernier ressort, par le recours à l'intervention de l'avocat dans le cadre d'un procès.

³² Interview de Marie-Emmanuelle Schiltz, directrice générale de Juridica dans l'Argus de l'assurance - juin 2012, 0841.

³³ Hubert Allemand, Directeur de CIVIS cité dans l'Argus de l'assurance, dossier protection juridique - 16 mai 2014, n° 7362.

Il apparaît toutefois que de très nombreux assurés méconnaissent la nature précise des garanties auxquelles ils sont éligibles, voire ignorent l'existence même de ces garanties. Cette situation, si elle s'avère très profitable pour les professionnels, est anormale et pénalisante pour les assurés mais aussi pour l'Etat !

En effet, la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 *portant réforme de la protection juridique des majeurs* a introduit, à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991, le principe selon lequel l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection.

Dès lors, les bureaux d'aide juridictionnelle se doivent de vérifier, au moment de l'instruction de la demande d'admission, l'existence d'un tel contrat. Or, le demandeur à l'aide juridictionnelle qui ignore l'étendue des garanties de protection juridique auxquelles il est éligible (bien souvent parce que celles-ci sont comprises à titre accessoire dans un contrat principal du type multirisque habitation, automobile etc.), ne pourra pas toujours faire état du bénéfice de la couverture de protection juridique.

Le jeu de la subsidiarité voulu par le législateur est ainsi faussé.

De surcroît, lorsque l'assuré a connaissance de son contrat, il doit pouvoir en appréhender les clauses et apprécier notamment la portée des exclusions ou limites de garanties...

Dans ces conditions, il est apparu que, faute d'une information complète, l'assurance de protection juridique n'assurait pas efficacement son rôle de subsidiarité à l'aide juridictionnelle.

Proposition 23 : Elaborer un contrat-type de protection juridique intelligible et une fiche standardisée d'information énonçant les conditions de mise en œuvre du contrat.

Par ailleurs, aussitôt que survient un désaccord, même si celui-ci ne se transforme pas en litige, un avocat indépendant doit pouvoir intervenir pour défendre les intérêts de l'assuré. Cette consultation doit être rémunérée en application du barème contractuellement arrêté avec la compagnie. L'assureur devra informer son assuré de l'existence de ce droit.

Proposition 24 : Insérer au sein de chaque contrat de protection juridique une clause permettant une consultation rémunérée auprès d'un avocat librement choisi par l'assuré en cas de désaccord avec son assureur.

Les assureurs ne recourent à l'avocat qu'en cas d'échec d'un règlement amiable du conflit avec l'assuré. Néanmoins, l'assuré doit pouvoir consulter un avocat dès qu'il le souhaite, y compris avant toute tentative de règlement du conflit, afin de connaître ses droits et de comprendre les enjeux du différend. De la même manière, l'avocat peut intervenir dans le cadre du litige, c'est-à-dire devant un tribunal, mais aussi par le biais des modes alternatifs de résolution des conflits.

Qu'il intervienne à titre de conseil, au préalable, ou dans le cadre d'une procédure amiable ou contentieuse, l'avocat doit être rémunéré selon les barèmes de protection juridique prévus par l'assurance.

Proposition 25 : Systématiser la rémunération de la consultation préalable et de l'intervention de l'avocat ayant recours aux modes alternatifs dans les barèmes de protection juridique.

En outre, afin de garantir le libre choix de l'avocat, il est souhaitable que l'assureur se libère entre les mains de l'avocat du montant de prise en charge qu'il garantit à son client contractuellement, le solde étant payé soit par le client, soit au travers de l'aide juridictionnelle s'il en bénéficie.

Proposition 26 : Rendre obligatoire le paiement direct des honoraires dus par l'assureur à l'avocat qui en fait la demande.

La protection juridique participant de la politique de déjudiciarisation mise en œuvre par le Gouvernement, l'Etat ne peut continuer à la promouvoir sans y intéresser les auxiliaires de justice et notamment la profession d'avocat, seule garante de l'indépendance et du respect des règles déontologiques (particulièrement en matière de conflits d'intérêts).

Cette intervention doit aussi porter sur le montant de prise en charge des honoraires.

Il serait choquant qu'en vertu du principe de subsidiarité, l'avocat perçoive une rémunération inférieure au montant de l'indemnité d'aide juridictionnelle.

L'Etat a déjà consenti à une intervention de ce type en modifiant la rédaction de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991. Une réforme du 29 décembre 2013 a imposé aux juridictions qui font usage de ce texte de condamner la partie adverse au règlement d'une somme au titre des frais qui ne soit pas inférieure au montant de « (...) *la part contributive de l'Etat* ».

Ces propositions permettent de garantir une effective subsidiarité de la protection juridique à l'aide juridictionnelle et de répondre aux besoins de droits des classes moyennes.

Proposition 27 : Exiger de l'Etat qu'il implique les acteurs de la protection juridique dans une démarche de fixation d'une rémunération appropriée afin de garantir une effective subsidiarité entre aide juridictionnelle et protection juridique.

Enfin, l'article 38 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 confère à la demande d'aide juridictionnelle un effet interruptif de prescription entre le dépôt de l'aide juridictionnelle et la décision d'admission ou de rejet.

En cas de désaccord entre l'assureur de protection juridique et l'assuré, seule la saisine d'un arbitre visant à proposer une solution suspend le cours de la prescription jusqu'à ce qu'il formule sa proposition. En revanche, la prescription n'est pas interrompue en cas de contentieux sur le principe même de la garantie devant les juridictions du fond.

Cette différence de traitement est incohérente au regard du principe de subsidiarité.

Un justiciable opposé à son assureur de protection juridique voit la prescription courir contre lui pendant le temps de règlement de ce litige avant même de pouvoir déposer une demande d'aide juridictionnelle qui sera, elle, suspensive. Mieux (ou pire !) encore, la prescription de son action principale peut être acquise avant qu'il n'ait pu déposer sa demande auprès du bureau d'aide juridictionnelle.

Proposition 28 : Harmoniser les régimes de suspension et d'interruption de prescription en matière de demande d'aide juridictionnelle et de déclaration de sinistre auprès d'une assurance de protection juridique.

2. UNE DEFENSE PENALE EFFECTIVE POUR TOUS

Une défense pénale efficace s'entend comme une défense de qualité.

Les dispositifs organisant l'aide juridictionnelle pénale (contentieux des libertés, comparution immédiate, garde à vue, audition libre) de même d'ailleurs que l'assistance en matière d'hospitalisation d'office procèdent d'un empilement mis en place sans réelle cohérence car souvent dans l'urgence.

Outre des critères d'éligibilité différents, les modalités de rémunération varient, parfois inexplicablement.

Les textes ont prévu dès 1991 la possibilité pour les barreaux de conclure avec les juridictions des protocoles dits « *d'amélioration de la défense* » (articles 91 et 132-6 du décret).

Ces protocoles sont conclus entre le barreau, le tribunal de grande instance et le procureur de la République pour une durée de trois ans. Ils sont soumis à l'homologation du ministre de la Justice, qui accorde au barreau une dotation complémentaire calculée sur la base d'un taux d'amélioration - dans la limite de 20% - du montant des missions visés par la loi. Cette dotation complémentaire peut être affectée à l'amélioration de l'indemnisation des avocats intervenus, mais aussi aux frais de gestion générés par le fonctionnement des dispositifs mis en place.

Il existe depuis 2011 la possibilité pour les barreaux de conclure des protocoles de ce type avec les juridictions, soumises à l'homologation du ministre de la Justice pour assurer en tout ou partie le financement des moyens mis en œuvre pour la garde à vue et missions assimilées par le biais d'une subvention forfaitaire.

Ces mécanismes sont incitatifs pour les barreaux, mais leur lourdeur administrative ajoutée aux délais de règlement des dotations complémentaires (plusieurs mois si ce n'est années après la fin de l'exercice concerné) les conduisent en pratique à assumer le préfinancement des engagements souscrits.

2.1 Des avocats volontaires et formés

En dehors de l'existence d'un protocole, l'absence de régulation par les textes a pour effet une grande hétérogénéité des modalités de désignation par les ordres des avocats intervenant au titre de la défense pénale d'urgence³⁴.

Des bonnes pratiques existent : certains barreaux imposent aux avocats, avant d'être inscrits sur ces listes, de justifier d'une formation préalable et adaptée, pouvant même parfois être sanctionnée par un examen de contrôle. D'autres prévoient la nomination d'un avocat référent chargé d'accompagner les confrères dans leurs premières missions³⁵.

³⁴ Comme en atteste la consultation menée auprès des barreaux (annexe n°3).

³⁵ Tel est le cas au barreau de Rennes qui a mis en place des « listes fermées » d'avocats pour les permanences, nécessitant une obligation de formation et/ou de parrainage (pour les groupes de défense des mineurs, des étrangers, des victimes etc.). C'est également le dispositif retenu par le barreau de Nîmes où avant de s'inscrire, les avocats doivent suivre une formation de 3 heures assurée par la commission pénale avant un « apprentissage » auprès d'un confrère déjà inscrit sur la liste de permanence. Le barreau de Lille requiert une obligation de formation initiale en droit pénal d'au moins 7 heures sanctionnée par un examen de connaissances en y ajoutant un contrôle annuel sur la

Toutefois, des barreaux n'opèrent pas de contrôles adéquats, les permanences pénales étant alors assurées par des avocats inscrits sur une liste sur la seule base du volontariat, sans considération suffisante de leur formation, de leur expérience et de leurs compétences.

Le groupe de travail propose d'insérer dans le règlement intérieur de chaque barreau un engagement sous forme de signature par chaque confrère d'une « Charte de qualité » déterminant des règles garantissant la qualité de l'intervention des avocats par la mise en place de formations, de contrôles ou de tutorats sous le contrôle d'un référent du bâtonnier chargé de s'assurer du respect de ces engagements.

Dans ce même contexte, le groupe préconise une limitation du nombre d'interventions par permanence afin de garantir des prestations de qualité.

L'existence de ces chartes constituerait un préalable à la conclusion de protocoles de défense et serait à même de garantir la compétence et la qualité du travail de l'avocat dans le cadre de cette défense.

Proposition 29 : Former, encadrer et accompagner les avocats volontaires adhérant à une charte d'organisation de la défense pénale énoncée dans le règlement intérieur du Barreau.

Proposition 30 : Systématiser la mise en place de coordinateurs et de référents délégués du bâtonnier.

Le groupe de travail s'est également interrogé sur l'existence d'un éventuel modèle économique de cabinets assurant exclusivement la défense pénale³⁶.

A titre expérimental, il propose **la possibilité pour des ordres de conventionner pour une durée déterminée des cabinets volontaires** qui se consacraient exclusivement à la défense pénale, développant ainsi une compétence pertinente, une réactivité effective, et proposant donc aux bénéficiaires des prestations de qualité.

Cette expérimentation permettrait déjà de mesurer la viabilité d'un tel modèle économique en s'assurant d'une qualité des prestations par la spécialisation. En tout état de cause, elle pourrait être très utile pour apprécier l'évolution et l'adaptation de tous cabinets aux exigences à la fois économiques et structurelles, conséquences de ces activités de défense.

disponibilité, le respect de la déontologie et l'efficacité de chaque avocat. Enfin, le barreau de Toulouse requiert, pour l'inscription aux permanences garde à vue, la justification d'une formation de 10 heures en matière pénale.

³⁶ Ce système de cabinets dédiés à la défense au sein des barreaux est répandu notamment aux Etats-Unis et au Canada.

Cette perspective se distingue de ce qui a été tenté sous le vocable de « structure ordinaire dédiée »³⁷. Il ne s'agit pas de mettre en place des structures ordinaires s'organisant dans un lien de dépendance avec les avocats mais au contraire d'expérimenter des structures libérales dans un marché très spécifique et contraint.

La contribution de l'ordre consisterait à fournir à ces cabinets des moyens techniques ou logistiques, financée dans le cadre des protocoles, mais également à leur assurer un nombre adapté de missions.

La question de savoir si de tels conventionnements restreignent la concurrence entre cabinets d'avocats de par leur objet ou leurs effets doit être posée.

En effet, dans la mesure où elles permettraient à certains cabinets d'avocats d'offrir des services de conseils et d'assistance juridiques pour développer une défense d'excellence, de telles conventions pourraient présenter le risque, de par leur objet, de restreindre l'accès des cabinets non conventionnés à ce marché et donc d'avoir des effets potentiellement anticoncurrentiels.

Toutefois, le risque que les conventions puissent avoir de tels effets restrictifs de la concurrence doit être nuancé, notamment dans la mesure où ces conventions entre l'ordre et les cabinets d'avocats seraient d'une part, limitées dans le temps et d'autre part, cantonnées à une contribution de l'ordre en termes de moyens techniques et non financiers. Ces effets restrictifs sont toutefois avérés à partir du moment où les cabinets d'avocats conventionnés par l'ordre dans ce cadre seraient en mesure d'attirer une clientèle accrue par rapport aux autres cabinets, leur conférant ainsi un avantage concurrentiel/économique évident.

Il semble dès lors important que **tant la durée que la nature exacte de la contribution technique de l'ordre des avocats soient précisées dans les conventions**, afin que le principe de proportionnalité entre la portée et la nature de l'intervention de l'ordre soit assuré et que l'objectif ainsi poursuivi par le dispositif de conventionnement (développer un modèle économique de cabinets d'avocats offrant une défense d'excellence) ne soit pas méconnu ni dans son champ d'application matériel, ni dans son champ d'application temporel.

Proposition 31 : Favoriser à titre expérimental la mise en place de cabinets conventionnés.

³⁷ Cette expérimentation de « structure dédiée » a notamment été tentée par le barreau de Lyon.

2.2 Un contrôle effectif par les ordres d'avocats

Les modalités et montants de rémunération des missions de défense pénale ne prennent pas suffisamment en compte les différences entre les dossiers selon leur complexité, la nature des interventions, les sujétions relatives aux lieux et moments ou encore le nombre de missions traitées par vacation.

Pour contourner cette réalité économique, certains avocats choisissent de n'accomplir que certaines missions de défense au détriment d'autres, jugées moins rentables ou plus chronophages. Ainsi, très précisément, les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité ou les permanences garde à vue peuvent être privilégiées au détriment, par exemple, des comparutions immédiates ou de l'hospitalisation d'office...

Certains ordres ont mis en place des logiciels permettant de réduire de tels « effets d'aubaine » et ont exigé des confrères qu'ils participent à l'ensemble des missions de défense pénale. De telles pratiques nous paraissent devoir être développées pour assurer un investissement homogène et de qualité des interventions des confrères.

Dans cette même perspective, le remplacement des confrères ne doit pas être de leur seule initiative mais organisé selon des modalités ou limites déterminées par la charte signée par chacun.

Proposition 32 : Organiser sous l'égide de l'ordre des avocats des groupes de défense pénale au sein desquels les avocats assurent tous l'ensemble des missions.

2.3 Des critères lisibles pour des protocoles simplifiés

Le protocole signé par les chefs de juridiction et le bâtonnier définit les moyens et objectifs à mettre en œuvre au regard de la sociologie du territoire et des besoins qui en découlent.

Il est ensuite soumis à l'homologation du ministre de la Justice ; le Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (Sadjav) en vérifie préalablement la conformité aux textes et la cohérence des objectifs. Les délais nécessaires à l'homologation sont souvent longs.

Si la Chancellerie demande aux acteurs locaux de s'engager, il est regrettable que celle-ci ne soit pas co-contractante et qu'elle ne soit ainsi tenue à aucun engagement.

Pour ce qui concerne la dotation complémentaire, le taux applicable reste à sa discrétion, ce qui induit une forte insécurité financière et juridique au détriment des ordres signataires.

Proposition 33 : Exiger de l'Etat la fixation dès sa signature et pour la durée du protocole, de la dotation complémentaire.

Par souci de simplicité et donc de rationalisation, il pourrait être opportun de fusionner les protocoles et les conventions en un protocole unique.

Proposition 34 : Fusionner les protocoles articles D 91 et 132-6 et les conventions D 132-20.

Pour les ordres n'ayant pas conclu de protocole, l'élaboration de la charte de défense pénale annoncée ci-dessus pourrait en constituer le préalable.

Proposition 35 : Faire de la charte de défense pénale le préalable nécessaire à la signature du protocole unique.

Avec le double objectif de mettre en place des dispositifs cohérents sur des territoires plus vastes et de permettre à tous les barreaux d'assurer une défense pénale de meilleure qualité grâce à une aide financière dédiée à cet objectif, il serait opportun de prévoir que, selon leur objet, les protocoles puissent être conclus de façon groupée, par exemple à l'échelle de barreaux voisins, d'une cour d'appel voire d'une conférence régionale.

Proposition 36 : Permettre la mutualisation des protocoles entre barreaux ou territoires.

Afin de donner une utilité concrète aux rapports d'activité que les barreaux adressent au Sadjav, le groupe de travail préconise un rapport annuel de leur exécution permettant une connaissance mutuelle des bonnes pratiques mises en œuvre.

Proposition 37 : Demander à l'Etat un rapport d'évaluation annuel sur l'exécution des protocoles.

TITRE 3. LA PROFESSION D'AVOCAT PARTENAIRE **D'UN ETAT ENGAGE**

PLAN

1. Un constat et un préalable

1.1 Un constat : des ambitions affichées sans moyens

1.2 Un préalable : la reconnaissance de la valorisation économique de la prestation de l'avocat

1.2.1 L'avocat : une fonction, une entreprise

1.2.2 Qualité et rémunération

2. Une exigence : agir

2.1 Un Etat tenu d'assurer l'accès à la justice

2.1.1 La solidarité nationale

2.1.2 Le recours à des mécanismes d'allègement sociaux ou fiscaux

2.1.3 La correction des inégalités fiscales

2.1.4 La responsabilisation citoyenne du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle

2.1.5 Les mécanismes de recouvrement du budget de l'aide juridictionnelle

2.2 Des partenaires engagés pour l'accès aux droits

2.2.1 Des instances publiques mobilisées

2.2.2 Des partenaires privés sollicités

2.2.3 Des professionnels impliqués

2.2.4 Des avocats solidaires

Ce titre exprime une réalité ; celle d'une profession qui s'est toujours considérée comme un partenaire des pouvoirs publics. Mais un partenariat ne peut cependant exister sans le respect d'engagements réciproques.

L'engagement effectif de l'Etat conditionne le principe même des partenariats. Parmi ceux-ci, le partenariat des avocats, professionnels qui garantissent une compétence en même temps que le respect d'une déontologie, condition et garantie de leur indépendance.

Mais l'engagement de l'Etat et le partenariat de la profession ne peuvent se construire sur des ambiguïtés et des confusions.

Celles-ci naissent bien sûr d'ambitions proclamées sans moyens adéquats, mais aussi d'une relation organisée avec la profession sans que jamais les avocats ne soient considérés comme des entités économiques (1).

Par ailleurs, pour éviter la confusion, il y a lieu de distinguer l'accès aux droits et l'accès à la justice afin d'apprécier les responsabilités et par conséquent les modes de financement de ces politiques. C'est au regard de ces distinctions qu'il convient de proposer pour agir (2).

1. UN CONSTAT ET UN PREALABLE

1.1 Un constat : des ambitions affichées sans moyens

L'analyse comparative des systèmes judiciaires européens permet de tirer un certain nombre d'enseignements concernant les spécificités françaises.

En effet, l'étude du dernier rapport sur les « *systèmes judiciaires européens – Edition 2014 (2012) : efficacité et qualité de la justice* » de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (« CEPEJ »), permet de relever les particularités du système français, notamment s'agissant de l'aide juridictionnelle³⁸.

Il ressort d'une analyse croisée des données du rapport 2014 de la CEPEJ que le système français se distingue sur deux points :

³⁸ Voir extraits du rapport de la CEPEJ, Annexe n°7.

- D'une part, en France l'aide juridictionnelle couvre un champ d'interventions particulièrement large, pour ne pas dire universel. Peut-être est-il désormais nécessaire que l'Etat opère des choix quant aux litiges éligibles à l'aide juridictionnelle.³⁹
- D'autre part, le système juridictionnel français est un des seuls systèmes européens qui entend **garantir la gratuité** d'accès aux justiciables.

Le rapport de la CEPEJ révèle qu'en termes de volume, la France est - de loin - l'Etat membre du Conseil de l'Europe dans lequel le nombre d'affaires portées devant les tribunaux et bénéficiant individuellement de « l'aide judiciaire »⁴⁰, est le plus important. Ainsi, en 2012, la France a accordé l'aide judiciaire à 915 563 affaires. Ce chiffre est de 715 191 en Allemagne, de 714 294 en Grande Bretagne et 191 122 en Italie.

L'octroi de l'aide judiciaire sur un mode universel pour des affaires contentieuses ou non est, au plan des principes, tout à fait louable. Il exprime la volonté de l'Etat de permettre au plus grand nombre d'accéder à l'ensemble du système juridictionnel.

Force est de constater que cette « largesse » affichée ne se vérifie pas en termes de budget.

Le budget global public annuel alloué à l'aide juridictionnelle en France est de 5,60 euros par habitant. Ce chiffre n'est pas négligeable, comparé aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe. Toutefois, il est nettement inférieur aux montants alloués en Angleterre (41,55 €), à l'Irlande (18,11 €), aux Pays-Bas (28,79 €), au Luxembourg (6,67 €) et à la Belgique (7,80 €).

Ce paradoxe français, pour ne pas dire cette contradiction, est accentué par la totale gratuité de l'accès au système juridictionnel. L'Etat n'en tire en effet aucune ressource et ne cherche pas, dans la pratique, à s'assurer quelques recettes alors même que certains textes le lui permettraient.

Or, comme le note la CEPEJ, « *les frais de justice sont désormais une caractéristique forte des systèmes judiciaires d'Europe : le contribuable n'est pas seul à financer le système, il est demandé à l'usager de contribuer également. Seuls la France et le Luxembourg prévoient la gratuité de l'action en justice. Les recettes générées par les frais de justice représentent entre moins de 1% et plus de 50% du budget de fonctionnement des tribunaux, et même, pour certains Etats, plus de la moitié du budget du système judiciaire. Dans la majorité d'entre eux, ces recettes représentent une ressource notable, qui couvre une importante partie des frais de fonctionnement de la justice* ». ⁴¹

³⁹ Cf. supra titre 2, 1.1.1 « l'admission à l'aide juridictionnelle ».

⁴⁰ Vocabulaire retenu par la CEPEJ.

⁴¹ Rapport CEPEJ, page 90.

Cette gratuité, couplée à l'octroi universel de l'aide juridictionnelle et des aides assimilées⁴² a bien un coût, qui est transféré de l'Etat, c'est-à-dire du contribuable, vers les avocats !

Le montant alloué dans le budget public pour l'aide juridictionnelle par affaire était, en France, de 337 euros en 2012, chiffre sensiblement inférieur à la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe dont les niveaux de richesse sont pourtant comparables à ceux de notre pays. Ainsi, pour les affaires portées devant les tribunaux, l'Allemagne alloue 434 euros, l'Italie 803 euros, et l'Irlande 1 373 euros.

Ces données comparatives sont également mises en évidence par le Tableau de bord 2016 de la Justice dans l'Union européenne. Selon ce rapport, la France est en 10^{ème} position des pays de l'Union européenne s'agissant du budget public annuel alloué à l'aide juridictionnelle par habitant⁴³.

La France affiche donc l'universalité et la gratuité de la justice sans se doter des moyens de la mise en œuvre de ces principes qui, dans la réalité, sont assumés notamment par les avocats, professionnels indemnisés, c'est-à-dire privés d'une rémunération compatible avec le marché économique dans lequel ils évoluent.

1.2 Un préalable : la reconnaissance de la valorisation économique de la prestation de l'avocat

1.2.1 L'avocat : une fonction, une entreprise

L'avocat est un professionnel. Son cabinet est une entreprise qui lui donne les moyens d'exercer ses missions et fonctions en étant rémunéré à ce titre.

Le cabinet d'avocats est donc soumis à des contraintes juridiques, fiscales et sociales ainsi qu'aux règles de gestion de toute entreprise. Il doit faire face en outre à des charges supplémentaires résultant de l'exercice d'une profession réglementée.

Par ailleurs, **l'avocat exerce**, notamment au titre de l'aide juridictionnelle, **dans un contexte judiciaire dégradé** en raison d'une absence chronique de moyens de l'institution.

⁴² On entend par aides assimilées, la garde à vue, l'audition libre, la retenue douanière, la retenue étranger aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour, l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, la médiation et composition pénales, le défèrement devant le procureur de la République, l'assistance au détenu.

Les références au sein de ce rapport à « l'aide juridictionnelle » doivent être comprises comme incluant ces aides assimilées.

⁴³ Tableau de bord 2016 de la justice dans l'Union européenne.

Enfin, l'organisation même de l'institution judiciaire est inadaptée à un exercice de la profession d'avocat qui soit conforme aux critères économiques du marché.

Ainsi, l'avocat doit faire face à des pertes de temps considérables et se trouve confronté à une incohérence de dispositifs qui lui sont imposés (différences de gestion de la communication électronique entre les juridictions et parfois au sein d'une même juridiction etc.).

L'avocat est ainsi condamné à s'adapter pour remplir ses missions au bénéfice de ses clients dans un environnement judiciaire qui lui impose des contraintes exorbitantes.

Ces distorsions génèrent des coûts qui ne peuvent être répercutés au client bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

Une rémunération insuffisante de l'avocat, s'agissant de l'accès aux droits et à la justice, et en particulier de l'aide juridictionnelle, nie la réalité économique et l'équilibre financier d'un cabinet d'avocats redevable, comme toute entreprise, de ses impôts et taxes auprès de ce même Etat qui refuse de le rémunérer justement.

Cette situation peut avoir un impact sur la qualité des prestations fournies aux plus démunis. Des avocats de plus en plus nombreux sont donc contraints de se détourner de ces missions, sauf à mettre en péril leur activité.

On ne peut plus discuter aujourd'hui que la rémunération de l'avocat doit correspondre aux critères classiques du prix d'une prestation.

Cette vérité s'impose aussi à l'Etat qui, lorsqu'il prélève les impôts et les charges sociales sur les cabinets, les traite comme des entreprises ordinaires.

Pour être économiquement viables et rester indépendants, les cabinets d'avocats doivent être bénéficiaires et réaliser des marges suffisantes qui leur permettent d'investir pour se moderniser et s'adapter.

Partant de ce constat, la Conférence des bâtonniers a confié au groupe KPMG une étude sur les coûts des cabinets selon plusieurs configurations, et dont le rapport a été finalisé en avril 2016⁴⁴. Les conclusions de ce travail démontrent que les cabinets d'avocats qui interviennent au titre de l'accès au droit et à la justice fonctionnent à perte parce qu'en dehors des règles économiques du marché.

⁴⁴ Annexe n°8 et bibliographie n° 26.

1.2.2 Qualité et rémunération

L'audit confié à KPMG poursuivait un double objectif : approcher le coût de revient horaire d'une prestation d'avocat et mesurer la rentabilité des dossiers traités dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

Le rapport a clairement mis en évidence que **les rétributions versées aux avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle ne couvrent pas les coûts de production de la prestation de l'avocat.**

Il démontre en outre que :

- la réglementation de la profession ne procure aucune rente et ne génère donc pas de défaillance de marché,
- le jeu de la concurrence fonctionne tant au sein de la profession que sur les marchés concurrentiels externes,
- le montant de la rétribution versée à l'avocat par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle est inférieur au coût de la prestation, et a fortiori, à son prix. Le cabinet ne réalise donc pas de bénéfice mais bien des pertes lorsqu'il accepte un tel dossier.

L'avocat, parce qu'il est un professionnel compétent et indépendant, doit assurer une contribution de qualité, qu'il intervienne au titre de l'accès aux droits ou de l'accès à la justice.

Cette qualité a un coût : le coût de l'intervention du professionnel libéral qu'est nécessairement l'avocat.

L'Etat ou des partenaires concurrents pourraient alors prendre prétexte de cette moindre qualité pour s'imposer en ses lieu et place.

Ce cercle vicieux qui prend naissance dans l'indignité de la rétribution menace la profession de l'avocat, et donc l'Etat de droit.

2. UNE EXIGENCE : AGIR

Les articles 67 et 68 de la loi du 10 juillet 1991 distinguent sans aucune équivoque les modalités de financement d'accès à la justice de celles de l'aide à l'accès au droit :

- L'article 67 précise clairement que le financement de l'accès à la justice « *est assuré par l'Etat* » et par lui seul.

L'Etat est ici dans sa mission régalienne ; dès lors, si la profession d'avocat peut favoriser une rationalisation des dispositifs, elle ne peut s'y impliquer financièrement.

- L'article 68, tout aussi clairement, précise que le financement de l'aide à l'accès au droit est « *notamment assuré par les participations de l'Etat* » mais encore du département, des autres membres du GIP constituant le Conseil départemental de l'accès au droit, des contributions des Carpa, des « *participations des organismes professionnels des professions judiciaires et juridiques* », des « *subventions accordées par les collectivités territoriales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale et toute autre participation* ».

Dans ce contexte, les professions au premier rang desquelles les avocats, sont des partenaires qui peuvent et qui doivent contribuer à la politique de l'accès au droit.

2.1 Un Etat tenu d'assurer l'accès à la justice

Malgré les dispositions sans ambiguïté de l'article 67 de la loi ci-avant rappelé, les ordres d'avocats et les Carpa en sont venus au fil du temps à suppléer les carences étatiques.

En premier lieu, s'agissant du fonctionnement du service de gestion de l'aide juridictionnelle assuré par les Carpa, le rapport établi par la Cour des comptes à l'issue de son enquête de 2008⁴⁵ soulignait et évaluait l'insuffisance des produits financiers pour couvrir les charges inhérentes ; ce point particulier était d'ailleurs rappelé par le premier président Philippe Séguin lors de la transmission du rapport au Sénat⁴⁶.

Ainsi, la Cour des comptes en définissant le coût moyen du traitement d'un dossier d'aide juridictionnelle par une Carpa avait estimé à 15 millions d'euros les frais de gestion assurés à ce titre par la profession. Une évaluation contemporaine les apprécierait désormais à environ 17 millions d'euros.

⁴⁵ Bibliographie n°24.

⁴⁶ Annexe n°9.

Depuis plusieurs années, ce coût n'est plus compensé par le placement des fonds ; il n'est par ailleurs pas comptabilisé au budget de l'Etat qui s'en trouve ainsi allégé d'autant.

Si le transfert de la charge de la gestion des fonds d'Etat du traitement du paiement des indemnités d'aide juridictionnelle et des aides assimilées opéré par la réforme de 1991 a constitué un progrès pour les avocats en ce qui concerne les délais de règlement, le corollaire en est le poids financier supplémentaire supporté par la profession.

En second lieu, aux termes de l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991, « *l'Etat affecte une dotation qui représente sa **part contributive** aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats* ».

L'article 29 quant à lui dispose que « (...) *les modalités et le montant de ce paiement [aux avocats] (...) sont déterminées dans chaque barreau par le règlement intérieur* ».

La conjugaison de ces deux articles, pourrait donc permettre à chaque barreau de moduler le montant de l'unité de valeur pour assurer une rétribution digne des avocats intervenant dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

Cependant, cette éventualité, certes intellectuellement séduisante, n'a jamais pu être expérimentée compte-tenu de sa propre limite. En effet, les barreaux ne peuvent opposer à l'Etat que le montant de l'unité de valeur multiplié par leur nombre défini pour chaque procédure prévue par l'article 90 du décret. Aussi, toute modulation du nombre d'unités de valeur décidée par un barreau dans son règlement intérieur et qui engendrerait un paiement supérieur aux crédits versés par l'Etat devrait être ici encore supportée par l'ordre des avocats ou la Carpa.

On perçoit donc les contradictions de ces dispositions avec celles de l'article 67. Si la loi dispose que l'Etat doit financer l'aide juridictionnelle, dans la réalité, il invite aussi les barreaux à pallier ses propres insuffisances.

2.1.1 La solidarité nationale

L'Etat doit assurer le financement de l'aide juridictionnelle dans le cadre du budget général de la Nation.

Au même titre que le droit à l'éducation, le droit à la santé⁴⁷ ou le droit à la sécurité, l'accès à la justice relève de la solidarité nationale qui, tout à la fois, s'exprime et s'exerce par l'impôt, prérogative régaliennne par excellence.

⁴⁷ Dans le domaine de la santé, on observe le même phénomène de déqualification de bien public avec l'obligation, depuis le 1^{er} janvier 2016, de proposer à tous les salariés une mutuelle santé. Dans une deuxième phase, nous assisterons à des remboursements par la sécurité sociale qui seront pris en charge par les assureurs privés.

Cette mise en œuvre impose à l'Etat des arbitrages budgétaires nécessaires au regard de ses ressources fiscales procédant de la solidarité nationale et de ses engagements européens.

Alors que les missions relevant de l'aide juridictionnelle et des aides assimilées ne cessent d'augmenter, dans le même temps, le ministère du Budget pose comme postulat l'impossibilité d'augmenter les prélèvements obligatoires du fait de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019, votée en décembre 2014.

A plusieurs reprises, au regard de l'ensemble des impératifs budgétaires de l'Etat, le ministère du Budget a réaffirmé que le budget consacré à l'aide juridictionnelle et aides assimilées ne pouvait être augmenté faute de pouvoir réduire à due concurrence d'autres lignes de dépenses.

Toujours selon ce ministère, une augmentation des crédits affectés à l'aide juridictionnelle et aux aides assimilées ne pourrait être financée que par une baisse corrélative d'autres dépenses relevant du seul budget de la justice, laquelle est déjà globalement « *à bout de souffle* » faute de moyens, si l'on en croit le garde des Sceaux.

L'Etat refuse donc d'assumer sa responsabilité politique tandis que dans le même temps, il décidera d'augmenter les plafonds d'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle. Selon une expression imagée, « *l'Etat invite au banquet mais demande au cuisinier de payer* »...

Tout aussi curieusement, en introduisant le principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport aux assurances de protection juridique, l'Etat s'est « auto-relégué » au second rang de l'obligation d'accès à la justice pour tous.

Ainsi, l'Etat qui, désormais, n'assume plus politiquement ses arbitrages défavorables à l'accès à la justice, cherche à en rejeter la charge sur la profession d'avocat.

Concomitamment, il instaure des ressources « de substitution » à la dotation d'Etat : d'abord le timbre de 35 euros (contribution pour l'aide juridique dite « CPAJ ») qui sera supprimé, puis l'instauration de recettes extrabudgétaires « REBAJ », dont la principale caractéristique est de constituer des recettes qui échappent par leur nature aux contraintes budgétaires rappelées précédemment.

L'Etat en fait désormais la première ligne de financement de l'aide juridictionnelle⁴⁸ ; en 2016, les REBAJ prévues en loi de finances représentent 63 M€, soit 20% de la dépense estimée sur l'année.

L'argumentaire développé pour justifier ce choix est le suivant :

- Le caractère extrabudgétaire des nouvelles taxes permet de les affecter au budget de l'aide juridictionnelle, à la différence des recettes budgétaires qui relèvent du principe d'universalité budgétaire et ne peuvent donc être affectées à un budget spécifique.
- Le financement du budget de l'aide juridictionnelle et des aides assimilées par le budget de l'Etat le rend totalement tributaire du vote en loi de finances ; il n'est donc pas assuré qu'il soit dédié à l'aide juridictionnelle.
- Une fois adoptées, les recettes extrabudgétaires sont fléchées dans le budget au financement duquel elles ont été créées. Elles sont en conséquence susceptibles de survivre aux lois de finances (l'expérience du timbre de 35 euros a pu toutefois démontrer que cela n'est pas toujours le cas...).

Le recours à des recettes extrabudgétaires serait donc un remède à l'inconstance des décisions des politiques !

Ce choix présente un inconvénient majeur : il conduit l'Etat à sortir l'aide juridictionnelle et les aides assimilées du périmètre de la solidarité nationale et la justice de celui de ses prérogatives régaliennes.

Les propositions de diversification des financements directs de l'aide juridictionnelle et des aides assimilées doivent donc être examinées à l'aune des principes suivants :

- Le financement de ces aides relève de la solidarité nationale et donc de la responsabilité de l'Etat qui doit effectuer les arbitrages budgétaires nécessaires au financement de la politique d'accès à la justice qu'il définit ;
- L'Etat ne doit pas élargir le champ de l'aide juridictionnelle et des aides assimilées sans en augmenter corrélativement les ressources ;

⁴⁸ Article 28 de la loi du 10 juillet 1991.

- L'Etat ne doit recourir à des ressources extrabudgétaires pour compléter les crédits ouverts au titre du financement de l'accès à la justice qu'à la seule fin de créer des recettes affectées ;
- Les recettes extrabudgétaires envisagées doivent impérativement s'inscrire dans le primat de la solidarité nationale.

Une conclusion s'impose : **la relative faiblesse du financement de l'aide juridictionnelle et des aides assimilées est en totale contradiction avec le principe proclamé d'un accès universel.**

Au regard de ces constats, **c'est avec beaucoup de prudence et de vigilance que le groupe retient une proposition de financement de l'accès à la justice par la mise en place d'une taxe sur les actes juridiques enregistrés⁴⁹.**

L'idée d'une taxe sur les actes juridiques enregistrés pourrait en effet, à certaines conditions, répondre aux exigences ci-dessus relevées. **Elle permettrait de taxer des opérations et non des opérateurs, pour ne pas faire appel à une solidarité uniquement catégorielle.**

C'est pour cette raison que toute taxe sur les actes juridiques devrait trouver un champ d'application le plus large possible, afin de demeurer dans le cadre de la solidarité nationale.

L'associer aux droits d'enregistrement pourrait être de nature à répondre à l'ensemble de ces exigences.

Les ventes immobilières, les cessions de fonds de commerce et de droit au bail, les cessions d'actions et de parts sociales, les actes de constitution, d'augmentation de capital, de fusion ou de dissolution de sociétés etc., ainsi que tous les actes sous seing privé soumis volontairement à la formalité de l'enregistrement seraient ainsi concernés.

Proposition 38 : Mettre en place une taxe sur les actes juridiques enregistrés.

Dans le cadre de cette même proposition, pourrait être à nouveau étudié le recours à la technique du droit de timbre, qui permettrait d'envisager un champ plus large d'opérations assujetties.

⁴⁹ Cette proposition a fait l'objet de discussions lors de la rédaction du rapport, le principe même d'une taxe attachée aux droits d'enregistrement n'ayant pas fait l'objet d'un consensus.

2.1.2 Le recours à des mécanismes d'allègements sociaux ou fiscaux

Le recours à des mécanismes de réduction des charges sociales ou d'allègements fiscaux existants peut permettre de favoriser la mise en œuvre de la solidarité nationale en améliorant la situation des professionnels y prenant une part significative. De tels dispositifs sont déjà mis en œuvre au profit d'autres professions, notamment médicales.

Ceux-ci pourraient ainsi être étendus aux avocats qui interviennent au titre de l'aide juridictionnelle et des aides assimilées.

Il a en effet été démontré - et cela n'est d'ailleurs plus contesté - que, dans le cadre de ces missions, les avocats travaillent à perte et dans des proportions très importantes.

Au-delà des charges d'exploitation supportées par le cabinet, c'est le coût même de la prestation de l'avocat qui n'est pas facturé en tout ou partie.

Ces honoraires théoriques, non facturés, n'entrent évidemment pas en produits dans le compte de résultat du cabinet alors qu'ils correspondent à un travail effectué par l'avocat. Ils représentent aussi un coût « de production » qui n'est pas comptabilisé en charges.

Il serait donc logique d'en tenir compte pour la détermination de l'impôt sur les bénéfices de l'avocat, et/ou de l'assiette de calcul de ses cotisations sociales.

- **Une réduction des charges sociales**

Une réfaction pourrait ainsi être envisagée sur l'assiette de calcul des cotisations sociales de l'avocat.

L'étude réalisée par KPMG démontre que lorsqu'un avocat perçoit des indemnités pour une mission d'aide juridictionnelle, il subit un manque à gagner correspondant à un pourcentage identifié des sommes encaissées.

- Une première possibilité pourrait consister à **déduire de l'assiette des cotisations sociales de l'avocat le montant du manque à gagner**, calculé sur la base d'un pourcentage forfaitaire des indemnités perçues.

Cette solution serait ainsi directement corrélée au manque à gagner subi par l'avocat et consisterait à prendre en considération le coût de son propre travail non facturé comme une charge déductible de l'assiette de calcul de ses cotisations sociales.

- Une autre formule pourrait consister à **déduire purement et simplement de l'assiette des cotisations sociales de l'avocat la totalité des indemnités d'aide juridictionnelle perçues par celui-ci**, considérant qu'elles relèvent d'une activité de solidarité nationale et ne constituent précisément pas une réelle rémunération. Elles ne seraient donc pas assujetties aux charges sociales.

On peut toutefois précisément objecter que les charges d'exploitation correspondant aux dossiers d'aide juridictionnelle et effectivement dépensées par le cabinet, viennent déjà en déduction du résultat et donc de l'assiette des cotisations sociales. De ce fait, il pourrait être considéré comme excessif de retrancher de l'assiette des cotisations l'intégralité des indemnités perçues au titre de l'aide juridictionnelle.

- Il pourrait enfin être envisagé de **pratiquer un abattement sur les charges sociales égal à un pourcentage correspondant à la part que représentent les indemnités d'aide juridictionnelle dans le chiffre d'affaires de l'avocat**.

Cette approche est moins directement corrélée au coût des prestations non facturées mais a aussi pour objectif de le compenser, en réduisant les cotisations sociales de l'avocat en proportion du poids que représente l'aide juridictionnelle dans son chiffre d'affaires.

Le problème reste celui des structures soumises à l'impôt sur les sociétés, dans lesquelles les avocats peuvent avoir un statut social de salariés.

Dans cette hypothèse, les charges sociales affectent les salaires. Il faudrait dès lors prévoir que la structure d'exercice soumise à l'impôt sur les sociétés bénéficierait globalement d'un **taux de décote sur les charges sociales frappant les salaires de ses avocats** (charges patronales et salariales) dont le taux serait déterminé à raison de la proportion que représentent les indemnités d'aide juridictionnelle sur la totalité de son chiffre d'affaires.

Parce qu'une individualisation par avocat paraît en revanche plus difficile à concevoir, la troisième solution paraît donc seule transposable dans cette hypothèse.

- **L'utilisation de dispositifs fiscaux**

La même logique peut conduire à proposer une prise en compte du manque à gagner subi par un cabinet d'avocats à l'occasion des missions d'aide juridictionnelle, pour la détermination de l'impôt sur les bénéfices de l'avocat.

Ici encore, le manque à gagner correspondant au coût du travail fourni par l'avocat non facturé et n'apparaissant pas dans les charges d'exploitation du cabinet déductibles en tant que telles du résultat, pourrait faire l'objet d'un correctif venant en réduction de l'assiette de calcul de l'impôt, soit en retranchant purement et simplement les indemnités reçues au titre de l'aide juridictionnelle de l'assiette de l'impôt (elles seraient dès lors non-imposables), soit en autorisant la déduction d'une somme correspondant au coût du travail non comptabilisé en charges et calculé en pourcentage des indemnités d'aide juridictionnelle reçues.

Mais s'il est ainsi possible de travailler sur l'assiette de calcul de l'impôt, il est aussi envisageable de travailler sur le montant de l'impôt lui-même, en accordant à l'avocat un crédit d'impôt dont le montant dépendrait du montant des indemnités d'aide juridictionnelle perçues ou de leur proportion dans le chiffre d'affaires total du cabinet.

Tant ces perspectives fiscales que sociales sont envisageables et méritent d'être étudiées plus précisément, sachant qu'elles n'impactent pas les mêmes budgets et que la mise en place d'un crédit d'impôt permet d'envisager un impôt négatif, c'est-à-dire un remboursement au profit des professionnels les moins imposés, à savoir les cabinets les plus fragiles d'un point de vue économique.

Quel que soit le cas de figure retenu (perspective sociale ou fiscale), la profession d'avocat a les moyens de fournir à chaque avocat ou structure les éléments d'information qui pourraient être transmis aux services de l'Etat concernés.

En effet, les Carpa ont pour mission d'assurer la rétribution des avocats intervenant au titre des missions d'aide juridictionnelle et des autres aides. Elles adressent annuellement à l'administration fiscale la déclaration des sommes réglées (DAS2). Si cette dernière ne reprend que les sommes versées supérieures à 1 200 euros⁵⁰, les Carpa pourraient, dès le premier euro, produire pour chaque cabinet une attestation récapitulative des rétributions versées sur un exercice civil.

Grâce à ce mécanisme, il sera aisé d'isoler du chiffre d'affaires la part qui relève du secteur assisté et de lui appliquer les mécanismes (d'allègement, de réduction, de déductibilité, etc.) négociés pour compenser la perte économique qu'induit le travail des avocats à l'aide juridictionnelle.

Proposition 39 : Etendre aux avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle le bénéfice de dispositifs de réduction de charges et d'allègements fiscaux.

⁵⁰ Seuil DAS2 pour 2015.

2.1.3 La correction des inégalités fiscales

L'accès effectif à la justice passe également par une égalité de traitement entre tous les justiciables sur le plan de la fiscalité, laquelle n'est aujourd'hui pas toujours assurée.

Il existe notamment un déséquilibre entre les particuliers et les entreprises :

- Les entreprises peuvent d'une part déduire de leurs résultats l'intégralité des honoraires de leurs avocats, et d'autre part procéder à la récupération de la TVA acquittée.
- Les particuliers, quant à eux, sont considérés comme des consommateurs finaux et supportent à ce titre l'intégralité de la TVA sans possibilité de la récupérer⁵¹, de même que les honoraires supportés ne sont pas déductibles de leurs revenus.

Il s'ensuit une inégalité choquante entre les entreprises et les particuliers, qui doit être corrigée.

De surcroît, s'agissant de la seule TVA, il en résulte concrètement un surcoût de 20% au détriment du justiciable personne physique, surcoût d'autant plus significatif qu'il ne peut plus bénéficier du taux réduit de TVA.

Ce déséquilibre, pouvant constituer une entrave à un procès équitable, peut être considéré comme manifestement contraire au traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, qui a conféré à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne la même valeur que les traités européens⁵².

La profession d'avocat a déjà, ces dernières années, attiré l'attention des pouvoirs publics sur ce point en demandant l'abrogation des articles 205 et 206 de l'annexe II du Code général des impôts relatifs à la détermination du quantum de TVA déductible.

Cet argument fait actuellement l'objet d'un renvoi préjudiciel devant le CJUE dans une affaire C-543/14 « *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.* ».

Proposition 40 : Corriger les inégalités résultant d'une fiscalité différenciée entre les entreprises et les particuliers.

⁵¹ Ce déséquilibre est particulièrement patent dans le cadre de litiges prud'homaux.

⁵² L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce en effet : « toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi (...) ».

2.1.4 La responsabilisation citoyenne du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle

L'Etat ne se donne pas les moyens d'assumer l'universalité de sa politique d'accès à la justice.

De plus, l'aide juridictionnelle est un dispositif de solidarité auquel chacun doit contribuer, y compris le bénéficiaire.

A l'instar des mécanismes sociaux et médicaux, la responsabilisation et la prise de conscience par tous les acteurs d'une aide permet de la rendre plus efficiente et de la percevoir pour ce qu'elle est.

Le principe selon lequel « *tout ce qui est gratuit n'a pas de valeur* » revêt pour l'aide juridictionnelle une acuité particulière tant elle peut être dédaignée par certains, considérée pour d'autres comme la source « *d'un droit universel* », tout en dévalorisant les prestations des professionnels qui s'y emploient.

Si nombre d'acteurs contribuent de fait à cette solidarité (notamment l'Etat et les professionnels), le justiciable bénéficiaire de l'aide juridictionnelle en devient, en définitive, le seul à ne pas y contribuer, même symboliquement.

Bien sûr, il ne s'agit pas de freiner l'accès à la justice mais **le justiciable ne peut se concevoir seulement comme un consommateur de droit** à qui tout est dû dès lors qu'il est éligible à l'aide juridictionnelle. Il doit lui aussi contribuer, même si cette contribution doit être proportionnée à sa situation et en toute hypothèse demeurer modeste.

La mise en place d'un ticket modérateur consisterait en la dépense contingente à son affaire, laissée à la charge du justiciable. Ce serait une quote-part personnelle du justiciable concourant ainsi lui aussi à rendre effectif mais également plus juste l'accès à la justice.

Le ticket modérateur est une pratique existant dans certains autres pays européens.

Dans la logique même de celui prévu pour l'assurance maladie, l'instauration d'un ticket modérateur justice emporterait une meilleure responsabilisation des justiciables, la conscience de l'enjeu d'un procès et l'accomplissement de leur devoir citoyen dans le concours à la justice.

Le groupe de travail invite à la création d'un ticket modérateur dont il ne lui appartient pas pour autant de déterminer le montant. Toutefois, les contentieux relatifs aux mineurs ou ceux dans lesquels les libertés individuelles sont en jeu n'y seraient pas assujettis.

Par ailleurs, **le montant de ce ticket modérateur serait répétable** sur la partie qui succomberait, cette contribution étant alors intégrée aux dépens.

Cette répétibilité limitée au montant du ticket modérateur permettrait à la fois de garantir la philosophie de l'aide juridictionnelle, mais également d'assurer une participation de tous les acteurs de la justice.

Proposition 41 : Instaurer un ticket modérateur répétable à la charge du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

2.1.5 Les mécanismes de recouvrement du budget de l'aide juridictionnelle

La loi a prévu différents mécanismes pour soulager le budget de l'aide juridictionnelle, notamment en permettant à l'Etat de recouvrer les frais avancés (*voir supra titre 2, 1.1.2*).

Soucieux des deniers publics, le Parlement a retenu deux indicateurs afin d'améliorer l'allocation des ressources budgétaires et humaines consacrées à l'aide juridictionnelle.

- Le premier indicateur concerne le coût de traitement d'un dossier d'aide juridictionnelle par les bureaux d'aide juridictionnelle, depuis le dépôt de la demande jusqu'à la décision, quelle que soit sa nature (admission, rejet, caducité, retrait).
- Le second indicateur porte sur le recouvrement des sommes avancées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle.

Ces deux indicateurs répondent au souci d'une bonne gestion des fonds de l'Etat et au traitement équitable des justiciables.

Si le premier a une importance pour assurer le justiciable de son admission dans les meilleurs délais à l'aide juridictionnelle, le second mesure le taux des dépenses mis en recouvrement contre la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, ou contre le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle lorsque cette aide lui a été retirée par décision du bureau d'aide juridictionnelle ou de la juridiction saisie.

Les dépenses d'aide juridictionnelle recouvrables contre la partie condamnée aux dépens correspondent à la rétribution des auxiliaires de justice prêtant leur concours au titre de l'aide juridictionnelle ou aux frais de procédure avancés par l'État en matières civile, administrative et d'assistance de parties civiles.

Force est de constater que **ce dispositif de récupération par l'Etat de l'aide juridictionnelle attribuée est rarement et tardivement mis en œuvre**. Par ailleurs, pour les personnes qui ont été placées en garde à vue et ont bénéficié d'un avocat sans condition de ressources, le décret spécifiant les modalités de remboursement si la personne n'est pas éligible aux critères de l'aide juridictionnelle, n'a tout simplement pas été pris.

C'est ainsi que pour l'année 2012, 4 M€ seulement ont été mis en recouvrement au titre de l'article 43, pour 11 M€ attendus. La pratique du retrait au titre de l'article 50 est quant à elle quasi-nulle (0,1% pour l'année 2012⁵³).

Il y a donc une importante marge de progression pour l'Etat et il est indispensable d'assurer la systématisation de ces recouvrements, notamment par une meilleure implication et formation des Services Administratifs inter-Régionaux (SAIR) des cours d'appel concernant ces dispositifs et l'obtention d'une information plus précise du Trésor.

Pour rationaliser le budget de l'aide juridictionnelle, il est également renvoyé à la **proposition 21**, qui vise à assurer l'efficacité du dispositif de l'article 37 par sa simplification et sa vulgarisation auprès des acteurs judiciaires, à commencer par les avocats.

Proposition 42 : Exiger de l'Etat le recouvrement direct et effectif des frais de justice (articles 42, 43 et 50 de la loi).

La profession peut accompagner l'Etat aux fins de réaliser des économies et de rationaliser des dispositifs (adaptation des bureaux d'aide juridictionnelle, article 37, etc.), mais elle entend aussi bénéficier des conséquences de ses efforts.

Dès lors, il est proposé la création d'une ligne spécifique dans le programme 101 abondée, à due concurrence, par les économies réalisées à ce titre quel que soit le programme impacté.

Un objectif de performance, à déterminer, assurerait la mesure des efforts de rationalisation et donc des économies inhérentes. Cette ligne permettrait le financement à coût constant de certaines des nouvelles actions visées dans le présent rapport.

Proposition 43 : Créer une ligne budgétaire dans le programme 101 abondée par les économies réalisées du fait de la rationalisation des dispositifs et de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

⁵³ Bibliographie n°19.

2.2 Des partenaires engagés pour l'accès aux droits

De nombreux intervenants, contribuant sous des formes extrêmement diverses participent de la complexité d'un accès aux droits.

2.2.1 Des instances publiques mobilisées

La mobilisation des acteurs peut intervenir tant à l'échelle locale, nationale qu'europpéenne.

- **A l'échelon local**

Les collectivités territoriales sont investies dans les conseils départementaux de l'accès au droit afin d'animer une politique de proximité, notamment par le biais des points d'accès au droit.

Dans ce cadre, des conventions peuvent être conclues pour mobiliser ces collectivités locales. En effet, aux termes de l'article 57 de la loi du 10 juillet 1991, le CDAD peut conclure des conventions avec **les centres communaux d'action sociale ou tout autre organisme public ou privé.**

On ne peut que regretter, voire déplorer, que ces possibilités ne soient que peu ou pas mises en œuvre.

Or, des projets peuvent être portés à l'échelle d'une métropole régionale ou bien d'un département qui permettraient le financement de politiques d'accès au droit de proximité.

Celles-ci sont autant d'outils de lisibilité d'une politique départementale que d'aménagement des territoires.

C'est la raison pour laquelle le groupe de travail propose que les représentants de ces métropoles ou les maires des villes de préfecture soient membres de droit des CDAD⁵⁴.

Proposition 44 : Elargir les modes de financement des actions d'accès aux droits en sollicitant les fonds européens dédiés et en mobilisant les collectivités locales au soutien de projets spécifiques.

⁵⁴ Voir supra proposition n°1.

- **A l'échelon national**

Si le pilotage de la politique d'accès au droit relève du ministère de la Justice à travers le « Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes » (SADJAV), d'autres ministères peuvent être associés à cette politique dans le cadre d'actions qui relèveraient davantage de la solidarité ou de la politique de la ville que de la politique judiciaire : ainsi en est-il notamment du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, du ministère de l'Education nationale ou du ministère des Affaires sociales.

A titre d'exemple, il convient de noter l'existence d'une convention triennale d'objectifs pour les quartiers populaires, signée le 11 juillet 2013 entre le ministère de la Justice et le ministère délégué à la Ville, qui prévoit de conforter l'accès aux droits dans ces quartiers.

Par ailleurs, il est utile de rappeler ici le rôle du **Conseil national de l'aide juridique** (CNAJ) dans la politique nationale d'accès au droit.

Prévu par l'article 65 de la loi du 10 juillet 1991, le CNAJ est notamment chargé de recueillir toutes les informations quantitatives et qualitatives sur le fonctionnement de l'aide à l'accès aux droits, de proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer, ou encore de faire aux CDAD des suggestions en vue de développer et d'harmoniser les actions menées localement.

Or, la composition du CNAJ rappelle que d'autres ministères participent de cette politique d'accès au droit : y siègent en effet notamment, outre des représentants des professions juridiques et de la Chancellerie, le directeur général de la cohésion sociale au ministère chargé des Affaires sociales ainsi qu'un directeur de l'administration centrale du ministère chargé du Budget (article 134 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 *portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique*).

Dans ce contexte, l'ensemble des budgets de l'Etat, et notamment ceux des ministères associés à la politique d'accès au droit, doivent être mobilisés pour en assurer le financement.

Proposition 45 : Appréhender et mobiliser tous les budgets de l'Etat pour financer l'accès aux droits.

- **A l'échelon européen**

L'Union européenne offre de nombreuses possibilités de financement que la profession d'avocat doit être en mesure d'exploiter pleinement. Ces financements sont de deux ordres.

- Tout d'abord, il existe **des financements provenant directement de la Commission européenne et attribués à des projets de dimension européenne sur appel à proposition.**

Par ces contributions financières directes émanant de la Commission européenne, la direction générale « Justice » finance, sous forme de subventions, des projets ou des organisations qui contribuent à la mise en œuvre des politiques ou programmes de l'Union européenne.

Le programme 2014-2020, par exemple, vise à la création d'un espace européen de justice basé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles. Il promeut, notamment, l'accès effectif à la justice en Europe.

Ces possibilités de financements représentent une véritable opportunité pour les barreaux, qui pourraient ainsi améliorer la formation des avocats et financer des projets d'accès aux droits.

Cette approche de financement de projets sur la base de la constitution d'un dossier en vue d'appel à proposition, diffère totalement du financement public traditionnel en matière d'accès aux droits.

Ces financements doivent cependant être appréhendés comme des compléments aux financements des missions régaliennes de l'Etat, et non comme destinés à s'y substituer.

Pour pouvoir soumettre de telles demandes dans le respect du formalisme attendu et espérer les voir prospérer, les barreaux doivent être aidés.

Plusieurs organismes européens au service de la profession existent, et **notamment la Fondation européenne des avocats**. Cette Fondation, établie à La Haye, a été officiellement inaugurée en avril 2015.

Le double objectif de la Fondation est ainsi énoncé :

- Entreprendre des activités liées à l'exercice de la profession d'avocat, notamment par la mise en place de formations des confrères en Europe et au niveau international ;
- Contrôler activement la bonne mise en œuvre des droits fondamentaux et de l'Etat de droit et, notamment, le droit à l'accès à la justice et le respect des droits des clients.

Véritable outil au service des barreaux, la Fondation les assiste, en coordination avec la Délégation des Barreaux de France, dans la mise en place de projets éligibles aux financements européens.

- Il existe ensuite des **possibilités de financement sur des fonds européens que chaque Etat membre a la charge de distribuer pour des projets de dimension nationale**, afin de pallier une carence.

Cette seconde catégorie de financements émanant du budget européen est distribuée aux Etats membres qui doivent les gérer et les allouer à des organisations en capacité de remplir des projets répondant à une problématique nationale.

A titre d'exemple, le « fonds asile, migration, intégration » (FAMI) a pour objectif général de contribuer à la gestion efficace des flux migratoires ainsi qu'à la mise en œuvre, au renforcement et au développement de la politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire ainsi que de la politique commune en matière d'immigration, dans le plein respect des droits et principes consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En France, le ministère de l'Intérieur est en charge de la gestion de ce fonds, dont l'un des objectifs, financé à hauteur de 53 millions d'euros, est de permettre l'accès aux droits et l'aide médico-psychologique des demandeurs d'asile.

2.2.2 Des partenaires privés sollicités

L'accès aux droits est une garantie de la société démocratique. Aussi, tous ses acteurs potentiels doivent s'y investir de manière efficace.

Parce qu'elles interviennent et participent de la vie sociale et locale, les associations et les entreprises peuvent et doivent être des acteurs de l'accès aux droits.

Or, celles-ci sont souvent négligées en qualité de contributeurs. Si l'entreprise n'est jamais envisagée en tant que telle comme un partenaire de l'accès aux droits par la loi du 10 juillet 1991, l'association, certes citée, n'est quant à elle que très rarement perçue comme un financeur éventuel, alors même qu'elle est l'interlocuteur privilégié du ministère de la Justice en termes d'accès aux droits et à la justice.

Ces acteurs privés pourraient être amenés à développer structurellement des projets ou bien encore à répondre de manière ponctuelle à des situations d'urgence ou de nécessité.

En adhérant à des valeurs communes qui font sens dans notre société, ils pourraient abonder à un fonds d'accès aux droits.

Plus largement, ce fonds pourrait être ouvert à tout citoyen redevable de l'impôt, qui pourrait l'abonder.

Proposition 46 : Créer un fonds national d'accès aux droits collectant toutes contributions des différents acteurs publics et privés.

2.2.3 Des professionnels impliqués

La mise en œuvre de l'aide à l'accès aux droits repose sur un ensemble de structures diverses et d'acteurs multiples.

Si la profession d'avocat est un interlocuteur essentiel vers lequel s'orientent naturellement les citoyens, d'autres professions juridiques participent également à la promotion et au développement de la politique d'accès au droit tels que les huissiers de justice ou encore les notaires, notamment en leur qualité de membres de droit des CDAD (article 53 de la loi du 10 juillet 1991).

Ces professionnels peuvent alors s'impliquer en organisant des permanences, des consultations juridiques dans les MJD, dans les PAD, les chambres des métiers, les chambres de commerce et d'industrie, dans les mairies ou encore dans des juridictions.

D'autres catégories de professionnels sont habilités, au terme de la loi du 31 décembre 1971 *portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques* (titre II), à fournir des consultations juridiques à titre principal (article 56) ou accessoire (article 59) : administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et professions réglementées (greffiers de tribunaux de commerce, experts-comptables, experts, banquiers, assureurs etc.).

Les associations, membres de droit des CDAD, participent également activement à la politique d'accès au droit par l'organisation de permanences juridiques, l'accompagnement et le conseil.

Enfin, les compagnies d'assurance, bien qu'agissant dans la sphère marchande, assurent un rôle important en matière d'accès aux droits par le biais notamment de « plateaux » mis en place afin de fournir de l'information et des conseils juridiques par téléphone dans le cadre de la prise en charge de leurs assurés au titre des contrats d'assurance de protection juridique.

Les acteurs sont donc nombreux – y compris des intervenants dont ce n'est pourtant pas l'activité principale – à participer de la politique de l'accès au droit, en ce qu'elle constitue souvent pour eux un support de communication et un moyen d'assurer une implantation sur un marché, un démarchage du client et son « retour sur investissement » subséquent dès lors que les populations visées par un grand nombre d'actions ne sont pas toujours les plus démunies.

En revanche, force est de constater que cette diversité ne se retrouve pas s'agissant tant des actions au profit des plus démunis que de leur financement, puisque les avocats sont alors seuls ou presque à supporter la charge de la solidarité nationale et à être sollicités pour y participer toujours plus.

Cette situation est source de graves déséquilibres car tous les intervenants ne poursuivent pas les mêmes objectifs. En effet, une profession ne peut s'impliquer pleinement qu'à la condition que tous les acteurs et professionnels participent également, et de façon cohérente, au financement de l'accès aux droits des plus démunis.

Afin d'assurer effectivement un véritable accès aux droits pour tous, il convient donc d'engager, ou peut-être de reprendre, la réflexion sur la contribution de l'ensemble des professions concernées.

Divers modes de contribution pourraient notamment être envisagés et étudiés.

- Une contribution de solidarité prélevée sur l'ensemble des prestations juridiques effectuées par tous les professionnels exerçant le droit à titre principal ou accessoire (avocats, huissiers, notaires, banques, compagnies d'assurance, experts comptables, professions réglementées, etc.) pourrait être envisagée afin de financer l'accès aux droits des plus démunis ; cette proposition n'étant pas exonératoire d'un strict respect du périmètre du droit, sans lequel les équilibres économiques entre les professions juridiques et (notamment) celle du chiffre sont rompus, au détriment des premières et donc d'un accès aux droits de qualité.
- Les assureurs de protection juridique pourraient quant à eux se voir imposer un seuil de bénéfice ou bien encore un taux maximum de profitabilité, au-delà duquel ils auraient à reverser une participation au titre de cette contribution à une solidarité professionnelle.

Proposition 47 : Assurer la solidarité de toutes les professions intervenant dans le cadre de l'accès aux droits.

2.2.4 Des avocats solidaires

L'idée consistant pour un Etat à en appeler à la solidarité pécuniaire des professions juridiques et judiciaires et plus précisément des avocats afin de compenser ses propres insuffisances, est une conception du financement de l'accès à la justice aussi étrange qu'injuste.

Nous n'aurons de cesse de le répéter : **il incombe à l'Etat, et à lui seul, de mettre en œuvre les moyens nécessaires lui permettant d'assumer effectivement ses responsabilités régaliennes.**

Chaque jour, dans chaque mission relevant de l'accès aux droits et à la justice, les avocats assurent un travail solidaire au bénéfice des citoyens.

Chaque jour, la profession d'avocat, les ordres et les Carpa assument seuls, du fait du désinvestissement tant financier que politique de l'Etat et de la contribution limitée des autres professionnels, une charge administrative et financière excessive au soutien de dispositifs relevant de la responsabilité de l'Etat et donc de la solidarité de tous.

Chaque jour, les institutions professionnelles mesurent douloureusement le décalage entre les propos des gouvernants, leurs engagements et les réalités. Ainsi, toutes perspectives de contractualisation qui postulent une loyauté réciproque des partenaires s'en trouvent impactées car perçues comme vecteurs d'un transfert de charges venant alourdir une situation déjà insupportable.

Les textes législatifs ou réglementaires ne permettent plus de fonder sérieusement un principe politique qui ferait peser sur la seule profession d'avocat une obligation de solidarité professionnelle la contraignant à supporter une charge qui incombe par essence à l'Etat.

Si le principe d'humanité fonde l'action professionnelle individuelle de chaque avocat qui en a prêté le serment, ce principe ne saurait être détourné de son sens premier qui définit la relation de l'avocat à ses clients. Il ne saurait donc être dévoyé pour tenter de contraindre la profession d'avocat à financer l'accès aux droits et à la justice en lieu et place de l'Etat.

La profession ne peut accepter d'être prise en otage et culpabilisée au nom de ses propres valeurs.

Une autre question se pose à la profession : celle de son unité au regard d'exercices professionnels très différents.

En effet, au quotidien, la charge essentielle de cette mission que constitue l'aide juridictionnelle ne pèse directement que sur certains avocats.

Toutefois, si les champs d'activités réels ou potentiels des avocats dépassent très largement le strict domaine judiciaire, ils ne bénéficient d'aucun monopole sur l'ensemble des activités juridiques. Les avocats interviennent alors en concurrence avec des professions qui ne concourent en rien à l'aide juridictionnelle. Ici, l'Etat, trop prompt à la dérégulation, tend de surcroît à favoriser les atteintes au périmètre du droit qui ne font que fragiliser nombre de cabinets intervenant sur des secteurs éloignés de l'aide juridictionnelle.

La diversité de ces situations porte les germes d'une division qui ne peut être ignorée par la profession elle-même. L'équation est complexe, car il ne s'agit certainement pas d'opposer les avocats pour prétendre construire leur unité.

Ce n'est pas à l'Etat de dicter, voire d'imposer, quelque principe de solidarité à la profession d'avocat.

C'est à la profession indépendante d'avocat d'organiser cette solidarité pour assurer son unité.
