

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 apparait 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 efficace, 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 quasiment 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.

ANNEXES ET BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

1. Liste des membres du groupe de travail
2. Liste des personnes entendues par le groupe de travail
3. Synthèse de la consultation des barreaux et des Conférences régionales de bâtonniers
4. Résolution du Conseil national des barreaux : « *taxation des mutations et actes juridiques comme source de financement complémentaire de l'aide juridique* » (assemblée générale des 6 et 7 juillet 2012)
5. Résolution du Conseil national des barreaux : « *réforme de l'accès au droit et à la justice* » (assemblée générale des 22 et 23 mars 2013)
6. Extraits des programmes 101 pour les années 2014, 2015 et 2016
7. Extraits du rapport 2014 de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)
8. Synthèse du rapport KPMG
9. Lettre du premier président de la Cour des comptes au président de la Commission des finances du Sénat (11 septembre 2008)
10. « *De quelques pistes pour améliorer l'accès au droit à budget constant* », par Bruno Blanquer (Gazette du Palais, 19 janvier 2016, n°3)
11. « *L'accès à la justice, un droit menacé* », par Michel Benichou (Gazette du palais, 12-13 septembre 2014, n° 255-256)
12. « *Mettre les cliniques du droit au service d'une réforme de la formation des avocats, et à celui de l'accès au droit* », par Thierry Wickers (La Semaine Juridique Edition générale n°16 - 21 avril 2014)
13. « *Une façon de voir le système de l'aide juridictionnelle ou comment ne jamais résoudre la question* », par Didier Lecomte (Gazette du palais, 13-14 juin 2014, n° 164-165)
14. « *Aide juridictionnelle : de l'irrationalité encore !* », par Didier Lecomte (Gazette du palais, 29-30 août 2014, n° 241-242)

BIBLIOGRAPHIE

15. Avis de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur la loi de finances pour 2016 (Tome VII « Justice accès au droit et à la justice et aide aux victimes ») établi par la députée Elisabeth POCHON
16. Avis de la Commission des lois de l'Assemblée nationale sur la loi de finances pour 2015 (Tome VII « Justice accès au droit et à la justice et aide aux victimes ») établi par le député Jean-Michel CLEMENT
17. Rapport « *Financement et gouvernance de l'aide juridictionnelle* » établi par le député Jean-Yves LE BOUILLONNEC (septembre 2014)
18. « *Aide juridictionnelle : le temps de la décision* », Rapport d'information des sénateurs Sophie JOISSAINS et Jacques MÉZARD, fait au nom de la commission des lois du Sénat (juillet 2014)
19. Rapport « *Evaluation de l'aide juridictionnelle* » établi dans le cadre de la Modernisation de l'action publique par Madame Héléne MARSAULT, expert au sein de l'Inspection Générale des Services Judiciaires (novembre 2013)
20. « *Propositions pour une réforme du financement et de l'organisation de l'aide juridictionnelle* », Rapport du Haut Conseil des Professions du Droit (avril 2013)
21. « *Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice* » établi par les députés Philippe GOSSELIN et George PAU-LANGEVIN (avril 2011)
22. « *Rapport sur les modalités de mise en œuvre des propositions du rapport Darrois sur l'accès au droit et à l'aide juridictionnelle* » établi par les Conseillers d'Etat Philippe BELAVAL et Jean-Loup ARNAUD (décembre 2009)
23. « *Rapport sur les professions du droit* », établi par Jean-Michel DARROIS (2009)
24. « *La gestion et l'efficacité des Carpa* », Rapport de la Cour des comptes (2008)
25. « *Rapport de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice* », établi sous la Présidence de Paul BOUCHET (2001)
26. Etude KPMG sur les coûts et le budget de l'aide juridictionnelle (2016)
27. « *La grande transformation des avocats* », ouvrage de Thierry WICKERS paru aux éditions Dalloz (novembre 2014)
28. « *Avocats et ordres du 21^{ème} siècle* », ouvrage collectif de la Conférence des bâtonniers paru aux éditions Dalloz (octobre 2014)
29. « *Justice du XXIème siècle : les propositions du Conseil National des Barreaux* » (Livre Blanc, 2014)

ANNEXE 1 : Liste des membres du groupe de travail

Jean-Luc FORGET, Président du groupe de travail

Ancien bâtonnier du barreau de Toulouse, ancien Président de la Conférence des bâtonniers

Marc ABSIRE, *ancien bâtonnier du barreau de Rouen, vice-Président de la Conférence des bâtonniers*

François AXISA, *ancien bâtonnier du barreau de Toulouse, vice-Président de la Conférence des bâtonniers*

Karim BENAMOR, *Directeur de l'Union nationale des Carpa*

Marc BERENGER, *Président de l'Union nationale des Carpa*

Michelle BILLET, *ancien bâtonnier du barreau de Thonon-les-Bains, du Léman et du Genevois, membre du Bureau de la Conférence des bâtonniers*

Virginie EICHER-BARTHELEMY, *ancien bâtonnier du barreau de Thionville, ancien membre du Bureau de la Conférence des bâtonniers*

Hélène FONTAINE, *ancien bâtonnier du barreau de Lille, membre du Bureau de la Conférence des bâtonniers*

Jean-Jacques FORRER, *ancien bâtonnier du barreau de Strasbourg, Président de la Délégation des barreaux de France*

Charlotte JEANTET, *étudiante en Master 2 Contrats et responsabilités des professionnels (Université Toulouse 1 Capitole)*

Joëlle JEGLOT-BRUN, *ancien bâtonnier du barreau d'Alès, membre du Bureau de la Conférence des bâtonniers*

Jean-Charles KREBS, *avocat au barreau de Paris, ancien Président de l'Union nationale des Carpa*

Didier LECOMTE, *ancien bâtonnier du barreau du Val d'Oise, membre du Bureau de la Conférence des bâtonniers*

Josquin LEGRAND, *avocat au barreau de Paris, Délégation des barreaux de France*

Maryvonne LOZACHMEUR, *ancien bâtonnier du barreau de Rennes, vice-Présidente de la Conférence des bâtonniers*

Armand MARX, *ancien bâtonnier du barreau de Strasbourg, membre du Bureau de la Conférence des bâtonniers*

Patrick REDON, *ancien bâtonnier du barreau du Val d'Oise, membre du Bureau de la Conférence des bâtonniers*

Marie-Laure VIEL, *ancien bâtonnier du barreau de Saint-Quentin, membre du Bureau de la Conférence des bâtonniers*

Daniel ZRIHEN, *chargé de mission à la Conférence des bâtonniers*

ANNEXE 2 : Liste des personnes entendues par le groupe de travail

Didier ADJEDJ, ancien bâtonnier du barreau de Carpentras, Président de la Commission « exercice du droit » du Conseil national des barreaux

Dominique ATTIAS, vice-bâtonnière du barreau de Paris

Jean-François BARRE, membre du conseil de l'ordre du barreau de Lyon, Président de la Commission pénale

Michel BENICHOU, ancien président de la Conférence des bâtonniers, ancien président du Conseil national des barreaux, Président du Conseil des barreaux européens

Elsa BOUCARD, secrétaire générale du Conseil départemental de l'accès au droit de la Haute-Garonne

Erick BOYADJIAN, vice-bâtonnier élu du barreau de Toulouse

Marie-Hélène CALONNE, ancienne vice-bâtonnière du barreau de Boulogne-sur-Mer

Stéphane CAMPANA, bâtonnier du barreau de Seine-Saint-Denis

François CANTIER, avocat au barreau de Toulouse, Président d'Avocats sans frontières France

Alain CHALUT, directeur commercial de la Société de courtage des barreaux

Axelle CHORIER, membre du conseil de l'ordre du barreau de Toulouse, responsable de la commission accès au droit

Frédéric COVIN, ancien vice-Président de la Conférence des bâtonniers et ancien bâtonnier de Valenciennes

Laurence DECOSTER, membre du conseil de l'ordre du barreau de Lille, présidente de la commission accès au droit

Marie-Claude DEFOSSEZ-PERARD, membre du conseil de l'ordre du barreau de Paris, Directrice du service de l'accès au droit

Guy DELOMEZ, ancien bâtonnier du barreau de Cambrai, Président de la Conférence régionale des bâtonniers de la région Nord Pas-de-Calais

Marie-Pierre DOMINJON, membre du conseil de l'ordre du barreau de Lyon, Présidente de la Commission accès au droit

Nathalie DUPONT, bâtonnier élue du barreau de Toulouse

Anne FAURE, bâtonnier du barreau de Toulouse

Hélène GAUTIER-GORRE, responsable juridique de l'ordre du barreau de Lille

Pierre-Yves JOLY, ancien bâtonnier du barreau de Lyon, membre du bureau de la Conférence

Laurence JUNOD-FANGET, bâtonnier du barreau de Lyon

Sylvain LASPALLES, membre du conseil de l'ordre du barreau de Toulouse, secrétaire général de l'Ordre, responsable de l'organisation des permanences

Quentin LEBAS, membre du conseil de l'ordre du barreau de Lille, président de la commission pénale

Patrick LEONARD, ancien bâtonnier du barreau de Nîmes, membre de la commission accès au droit du Conseil national des barreaux

Didier LESCHI, ancien Directeur du Sadjav, ancien préfet délégué à l'Égalité des chances en Seine-Saint-Denis, Directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration

Olivier MATOCQ, membre du conseil de l'ordre du barreau de Lyon, Délégué aux acteurs sociaux

Guy PASQUIER DE FRANCLIEU, Premier Président de la cour d'Appel de Toulouse

Larry PELLEGRINO, *président de la Société de courtage des barreaux*

Frédérique PENOT-PAOLI, *ancien vice-bâtonnier du barreau de Lyon, secrétaire générale de l'ordre*

Myriam PICOT, *ancien bâtonnier du barreau de Lyon, ancienne présidente de la commission accès au droit du Conseil national des barreaux*

Vincent POTIER, *bâtonnier du barreau de Lille*

Marc POUYSSEGUR, *Président du Tribunal de grande instance de Toulouse*

Stéphane SOULAS, *membre du conseil de l'ordre du barreau de Toulouse*

Yves TAMET, *ancien bâtonnier du barreau de Seine-Saint-Denis, Président de la commission accès au droit du Conseil national des barreaux*

Jacques TAQUET, *bâtonnier du barreau des Hauts-de-Seine*

Thierry WICKERS, *ancien président de la Conférence des bâtonniers, ancien président du Conseil national des barreaux, Président de la délégation française au Conseil des barreaux européens*

ANNEXE 3 : Synthèse de la consultation des barreaux et des Conférences régionales de bâtonniers

Propositions formulées par les barreaux et Conférences régionales ayant répondu à la consultation du groupe de travail (AF pour « aspect financier » et AO pour « aspect organisationnel ») :

- Négociation nationale pour aboutir à une situation uniforme entre les barreaux (AF et AO)
- Transparence de l'Etat sur le recouvrement des dépens (AF)
- Rétributions spécifiques pour l'acte sous signature d'avocat (AF)
- Réévaluation de l'UV sous-évaluée (AF)
- Pas de taxe sur le CA des avocats (AF)
- Solidarité nationale (AF)
- Financement grâce à des partenariats avec les CCI ou les chambres des métiers (AF)
- Mise en œuvre d'un système de rétribution et non d'indemnisation (AF)
- Abandon de l'UV et rémunération au temps passé (AF)
- Simplification de la procédure de retrait de l'AJ (AO)
- Valorisation de l'article 37 (AF)
- Création de protocoles AJ – civil (AF et AO)
- Amélioration du processus d'obtention des décisions d'AJ et des attestations de fin de mission (AO)
- Taxation des actes juridiques (AF)
- Investissement financier des collectivités locales dans l'accès au droit (AF)
- Valorisation de l'intervention de l'avocat en matière de conseil (AF)

- Mise en œuvre d'un système de consultation en ligne (AO)
- Améliorer les moyens matériels (AF et AO)
- Allouer des budgets conséquents aux CDAD plutôt qu'à des associations « parasites » (AF)
- Revalorisation des dotations article 91 et des subventions « garde à vue » (AF)
- Prise en charge par les CARPA du coût de gestion de l'AJ (AF et AO)
- Extension des domaines d'intervention des PJ (AO)
- Rendre l'avocat obligatoire dans des domaines où il ne l'est pas (AO)
- Ouverture de MDJ ou PAD pour éviter les désertifications (AO)
- Rendre obligatoire les PJ (AO)
- Rendre plus accessibles les formations (coût élevé) (AF et AO)
- Renforcer l'efficacité des BAV (AO)
- Simplification de la gestion des demandes d'AJ (parallèle avec les commissions d'office) (AO)
- Meilleure information du justiciable à propos de l'accès au droit (AO)
- Augmentation des rémunérations : audition libre, composition pénale, procédures dans les lieux de détention (AF)
- Gestion des dossiers d'AJ par les ordres avec conventions avec les services fiscaux et sociaux pour permettre les vérifications de revenus (AO)
- Création d'une protection juridique par la profession d'avocat (AO)
- Rémunération des consultations par l'AJ (AF)
- Maillage efficace du territoire (AO)
- Partenariats avec les mairies ou les communautés de communes (AO)
- Réforme du nombre d'UV par procédure au regard du temps passé (AF)
- Circuits des fonds AJ simplifiés : directement de la Chancellerie (AO)

- Transparence dans la fixation des honoraires (AF et AO)
- Indemnisation des missions non encore rémunérées (exemple : contravention 4ème classe) (AF)
- Revalorisation des majorations (exemple : en cas d'expertise) (AF)
- Majoration accordée à l'avocat qui se charge du traitement et du dépôt du dossier d'AJ (AF)
- Indemnisation des consultations CDAD trop peu élevée (AF)
- Emission de bons de consultations par le BAJ (AO)
- Prélèvement sur le CA des plateformes de consultations juridiques en ligne (AF)
- Mise en place d'une consultation obligatoire avant toute saisine du juge (AO)
- Prévoir la possibilité de solliciter un honoraire de résultat même en cas d'intervention à l'AJ et sans renoncement au bénéfice de l'AJ (AF)
- Simplification relation BAJ – juridiction – Barreau : AJ par voie numérique – dématérialisation de des dossiers AJ (AO)
- Favoriser le bénéfice de l'AJ provisoire (AO)
- Valorisation institutionnelle de la prestation assurée par l'avocat intervenant à l'AJ (AF)
- Prévoir une possibilité d'AJ pour les modes alternatifs de règlement des litiges (AF et AO)
- Financer l'AJ par le secteur privé ou le secteur assurantiel/mutualiste (AF et AO)
- Renforcer la présence des avocats dans le système éducatif (AO)
- Partenariat avec le tissu associatif (AO)
- Examiner le système Suisse : rémunération « normale » et recouvrement par l'Etat auprès du bénéficiaire de l'AJ qui devient débiteur de l'Etat (AF et AO)
- Cotisation « d'assurance justice » à créer sur le modèle des cotisations sociales (AF)
- Communication nationale sur le rôle de l'avocat (AO)
- Transmission des attestations de fin de mission par Internet au BAJ (AO)

- Opposition à une restriction à l'accès à certaines activités conditionnées au suivi d'une formation (AO)
- Majoration des unités de valeur accordées à chaque mission d'aide juridictionnelle dès lors que l'enjeu du litige dépasse deux fois le seuil de la compétence du tribunal d'instance et le seuil de compétence devant le tribunal de grande instance (AF et AO)
- Mise en place d'une contribution fiscale affectée au budget de l'aide juridictionnelle à l'image de la redevance audiovisuelle (AF et AO)
- La question de l'accès au droit ne doit pas être différenciée de la question de l'aide juridictionnelle (AF et AO)
- Création d'un fonds de financement auprès des assurances de protection juridique (AF)
- L'avocat doit être l'acteur privilégié de l'accès au droit (AO)
- Augmentation du rôle du Barreau au sein du CDAD soit mise en place d'un système parallèle de consultations gratuites (AO)
- Possibilité pour les confrères de mettre en avant leur titre concernant la médiation ou encore la procédure participative (AO)
- Extension du guichet d'accès unique au droit à tous les périmètres du droit avec participation du barreau (AO)
- La proximité d'un barreau ayant répondu à la consultation de la Conférence avec la Suisse le fait s'interroger sur le système mise en œuvre dans ce pays : véritables rémunérations avec recours de l'Etat contre ceux qui ont bénéficié de cette aide (AF et AO)
- Renforcement des interventions des avocats en milieu scolaire (AO)
- Développement du partenariat avec le tissu associatif (AO)
- Orientation vers le secteur privé avec distinction de deux catégories de population : salarié entrepreneur retraité et personnes sans emploi et sans ressources : financement de l'accès au droit pour la première catégorie par les mutuelles d'entreprises et financement par un fonds de garantie (abondé par une taxe sur les mutations) de l'accès au droit pour la seconde catégorie (AF et AO)
- Financer la présence de coordinateurs des permanences ou de référents permettrait d'améliorer son organisation et de s'assurer de la formation des confrères (AF).

Liste des barreaux (37) et Conférences régionales (3) ayant répondu à cette consultation

Ain	Limoges
Agen	Lyon
Albertville	Mâcon
Angers	Meaux
Aurillac	Melun
Avignon	Montluçon
Bayonne	Nîmes
Bonneville	Pyrénées-Orientales
Bordeaux	Rennes
Bourges	Saint-Brieuc
Carcassonne	Saint-Etienne
Chalon-sur-Saône	Saint-Omer
Charente	Saint-Malo Dinan
Clermont-Ferrand	Saintes
Dax	Tarascon
Douai	Toulon
La Rochelle-Rochefort	Toulouse
Laon	Tours
Le Mans	

Conférence régionale des bâtonniers du Grand Sud-Ouest

Conférence régionale des bâtonniers de Normandie

Conférence régionale des bâtonniers des barreaux de l'Ouest



RESOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

TAXATION DES MUTATIONS ET ACTES JURIDIQUES COMME SOURCE DE FINANCEMENT COMPLEMENTAIRE DE L'AIDE JURIDIQUE

Adoptée à l'unanimité par l'assemblée générale du Conseil national des barreaux des 6 et 7 juillet 2012

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale les 6 et 7 juillet 2012, connaissance prise du rapport de la commission accès au droit, adopte la résolution suivante :

RAPPELANT que l'accès du citoyen au droit et à la justice doit être garanti par l'Etat conformément aux dispositions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales du 4 novembre 1950 amendée;

CONSTATANT la persistance de l'insuffisance du budget affecté à l'aide juridique et la nécessité urgente d'augmenter en les diversifiant les sources de financement de l'aide juridictionnelle, approuve la recherche d'un financement complémentaire pour l'aide juridique sous réserve qu'il n'ait pas pour corollaire le désengagement de l'Etat ;

DEMANDE la suppression de l'actuelle contribution pour l'aide juridique (taxe de 35 euros) qui pèse injustement sur le justiciable sans générer les recettes suffisantes au regard des besoins identifiés ;

PRECONISE l'instauration d'une taxe affectée, perçue sur les mutations et actes soumis à droits d'enregistrement énumérés à l'article 635 du code général des impôts, ainsi que sur les actes juridiques soumis à une formalité de dépôt ou de publicité :

PROPOSE que le produit de cette taxe soit géré par un fonds dédié à l'accès au droit et à la justice ;

CONFIRME sa volonté de participer à l'élaboration et de voir enfin aboutir une réforme globale du système de l'aide juridique et des conditions de juste rémunération des avocats au titre de l'aide juridictionnelle ;

ESTIME indispensable, dans l'attente de cette réforme, une revalorisation immédiate et significative du montant de l'unité de valeur de référence, et *a minima* du taux de l'inflation constaté depuis 2008, ainsi qu'une réévaluation du nombre d'unités de valeurs dans certaines matières.

Fait à Paris, le 7 juillet 2012

Conseil national des barreaux

Résolution relative à la taxation des mutations et actes juridiques

Adoptée à l'unanimité par l'assemblée générale des 6 et 7 juillet 2012



RESOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

REFORME DE L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

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

* *

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

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

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

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

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

DEMANDE AUX POUVOIRS PUBLICS :

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

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

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

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

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

Fait à Paris, le 23 mars 2013

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2015	Demandées pour 2016	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	2 831 735	255 000	1 418 000	870 750
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	2 831 735	255 000	1 418 000	870 750
Titre 6 – Dépenses d'intervention	356 314 536	366 108 044	356 314 536	366 108 044
Transferts aux ménages	332 357 936	337 228 794	332 357 936	337 228 794
Transferts aux collectivités territoriales	600 000	480 000	600 000	480 000
Transferts aux autres collectivités	23 356 600	28 399 250	23 356 600	28 399 250
Total	359 146 271	366 363 044	357 732 536	366 978 794

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2014	Demandées pour 2015	Ouverts en LFI pour 2014	Demandés pour 2015
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	1 112 000	2 131 735	1 112 000	718 000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	1 112 000	2 131 735	1 112 000	718 000
Titre 6. Dépenses d'intervention	366 887 166	362 347 104	366 887 166	362 347 104
Transferts aux ménages	345 400 000	336 265 104	345 400 000	336 265 104
Transferts aux collectivités territoriales	600 000	600 000	600 000	600 000
Transferts aux autres collectivités	20 887 166	25 482 000	20 887 166	25 482 000
Total	367 999 166	364 478 839	367 999 166	363 065 104

Accès au droit et à la justice

Programme n° 101 PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	332 000	1 112 000	332 000	1 112 000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	332 000	1 112 000	332 000	1 112 000
Titre 6. Dépenses d'intervention	339 340 604	368 383 000	339 340 604	368 383 000
Transferts aux ménages	318 195 654	347 200 000	318 195 654	347 200 000
Transferts aux collectivités territoriales	600 000	600 000	600 000	600 000
Transferts aux autres collectivités	20 544 950	20 583 000	20 544 950	20 583 000
Total	339 672 604	369 495 000	339 672 604	369 495 000

ANNEXE 7 : Extraits du rapport 2014 de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)

Tableau 1 : Volume d'affaires bénéficiant de l'aide juridictionnelle en France en 2012

Etats / entités	Nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire			Nb d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire par 100000 hab.		
	Affaires portées devant les tribunaux (Q20)	Affaires non portées devant les tribunaux (Q20.1)	Total	Affaires portées devant les tribunaux	Affaires non portées devant les tribunaux	Total
Albanie	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Andorre	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Arménie	3 119	172	3 291	103	6	109
Autriche	20 239	nap	20 239	239	NC	239
Azerbaïdjan	6 040	NAP	6 040	65	NC	65
Belgique	68 597	58 050	126 647	615	520	1 135
Bosnie-Herzégovine	5 843	NA	NC	152	NC	NC
Bulgarie	40 134	2 112	42 246	551	29	580
Croatie	NA	465	NC	NC	11	NC
Chypre	NA	NA	NC	NC	NC	NC
République Tchèque	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Danemark	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Estonie	NA	NA	17 031	NC	NC	1 324
Finlande	43 255	34 794	78 049	797	641	1 438
France	915 563	NA	NC	1 396	NC	NC
Géorgie	7 173	121	7 294	160	3	163
Allemagne	715 191	767 278	1 482 469	891	956	1 848
Grèce	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Hongrie	7 460	12 414	19 874	75	125	201
Islande	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Irlande	60 552	NA	NC	1 319	NC	NC
Italie	191 122	NA	NC	320	NC	NC
Lettonie	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Lituanie	49 692	44 195	93 887	1 654	1 471	3 126
Luxembourg	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Malte	528	NA	NC	125	NC	NC
République de Moldova	9 705	20 526	30 231	273	577	849
Monaco	753	NAP	753	2 084	NC	2 084
Monténégro	241	63	304	39	10	49
Pays-Bas	486 573	60 312	546 885	2 900	359	3 260
Norvège	45 661	19 048	64 709	904	377	1 281
Pologne	NA	NAP	NA	NC	NC	NC
Portugal	166 919	1 359	168 278	1 592	13	1 605
Roumanie	41 767	NA	NC	196	NC	NC
Fédération de Russie	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Serbie	NA	NAP	NA	NC	NC	NC
Slovaquie	NA	13	NC	NC	0	NC
Slovénie	5 607	698	6 305	272	34	306
Espagne	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Suède	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Suisse	N.A.	NA	NC	NC	NC	NC
ERYMacédoine	2 456	NAP	2 456	119	NC	119
Turquie	102 305	NA	NC	135	NC	NC
Ukraine	NA	NAP	NA	NC	NC	NC
RU: Angleterre et Pays de Galles	714 294	NA	NC	1 263	NC	NC
RU: Irlande du Nord	57 400	N/A	NC	3 148	NC	NC
RU: Ecosse	NA	NA	NC	NC	NC	NC
Moyenne	139 563	63 851	142 999	792	321	1 041
Médiane	41 767	7 263	20 239	320	80	849
Minimum	241	13	304	39	0	49
Maximum	915 563	767 278	1 482 469	3 148	1 471	3 260

Tableau 2 : Montant d'aide juridictionnelle octroyé par affaire

Etats / Entités	Budget public annuel alloué à l'aide judiciaire par affaire bénéficiaire		
	Affaires portées devant les	Non portées devant les tribunaux	Total
Albanie	NC	NC	NC
Andorre	NC	NC	NC
Arménie	NC	NC	NC
Autriche	NC	NC	939 €
Azerbaïdjan	NC	NC	76 €
Belgique	NC	NC	687 €
Bosnie-Herzégovine	NC	NC	NC
Bulgarie	NC	NC	138 €
Croatie	NC	NC	NC
Chypre	NC	NC	NC
République Tchèque	NC	NC	NC
Danemark	NC	NC	NC
Estonie	NC	NC	225 €
Finlande	NC	NC	867 €
France	337 €	NC	NC
Géorgie	NC	NC	196 €
Allemagne	434 €	45 €	232 €
Grèce	NC	NC	NC
Hongrie	NC	NC	46 €
Islande	NC	NC	NC
Irlande	1 373 €	NC	NC
Italie	803 €	NC	NC
Lettonie	NC	NC	NC
Lituanie	81 €	12 €	48 €
Luxembourg	NC	NC	NC
Malte	94 €	NC	NC
République de Moldova	NC	NC	40 €
Monaco	NC	NC	391 €
Monténégro	NC	NC	NC
Pays-Bas	NC	NC	883 €
Norvège	5 639 €	684 €	4 180 €
Pologne	NC	NC	NC
Portugal	NC	NC	328 €
Roumanie	191 €	NC	NC
Fédération de Russie	NC	NC	NC
Serbie	NC	NC	NC
Slovaquie	NC	NC	NC
Slovénie	1 202 €	NC	1 069 €
Espagne	NC	NC	NC
Suède	NC	NC	NC
Suisse	NC	NC	NC
ERYMacédoine	124 €	NC	124 €
Turquie	878 €	NC	NC
Ukraine	NC	NC	NC
RU : Angleterre et Pays de Galles	NC	NC	NC
RU : Irlande du Nord	NC	NC	NC
RU : Ecosse	NC	NC	NC
Moyenne	1 014,10 €	246,84 €	615,87 €
Médiane	433,54 €	44,93 €	232,41 €
Minimum	81,10 €	11,62 €	40,08 €
Maximum	5 638,79 €	683,97 €	4 180,27 €



cutting through complexity

Synthèse

Annexe 8.

CONFERENCE DES BATONNIERS

Synthèse

Nos travaux se sont basés sur les déclarations fiscales de l'année 2013 de près de 15 000 avocats environ, soit un quart de la profession, qui exercent soit en Individuels, soit en structures d'exercice. Pour chacune de ces deux catégories, l'ANAAF nous a communiqué la moyenne des recettes et des dépenses figurant sur les déclarations n°2035.

A partir de ces déclarations, le coût horaire moyen d'une prestation d'avocat a été déterminé.

Le coût horaire a été calculé en distinguant entre :

- 1. Le cout horaire propre à chaque mode d'exercice distinct** : Individuels, Collaborateurs et Associés
- 2. Le cout horaire des Individuels et des Associés**, en y incluant le **coût de sous-traitance** auprès des Collaborateurs

Le coût horaire moyen représente la division du total des coûts engagés sur le nombre d'heures facturables sur une année.

Quatre catégories de coûts composent le coût total d'une prestation :

- **Coûts de gestion** : les loyers, les dépenses d'entretien, les consommables, les primes d'assurances, les frais de transport, les frais divers de gestion (réception, fournitures de bureau, cotisations syndicales...);
- **Coûts salariaux** : sur la base des frais salariaux déclarés et des rémunérations codifiées par la convention collective de la profession, un avocat Individuel sur deux recourt aux services d'une assistante.

Egalement, les associés exerçant en structure, au nombre moyen de 2,62 par structure comptent en moyenne au sein de leur cabinet 2,20 assistantes, 2,17 juristes salariés, ce qui porte à 6,99 équivalent temps plein l'effectif d'un cabinet.

CONFERENCE DES BATONNIERS

Synthèse

Quatre catégories de coûts composent le coût total d'une prestation (suite) :

- **Coûts du professionnel libéral** : selon les déclarations 2035, ce coût inclut les charges professionnelles (charges sociales et CSG) de l'avocat. La rémunération de l'avocat exerçant en libéral ne figure pas en charge selon le principe des BNC. Sur un plan économique, le travail de l'avocat doit cependant être traité comme une charge et constituer un des éléments du coût horaire. Comme toute activité de conseil, la rémunération de la prestation intellectuelle représente d'ailleurs l'un des principaux coûts constituant le coût horaire.

- **Honoraires rétrocedés** : uniquement pour calculer le coût horaire intégrant le coût de la sous-traitance auprès des collaborateurs

Le coût global est divisé par un nombre d'heures pour déterminer le coût horaire. Le nombre d'heures moyen est de 1 200 heures pour un Avocat Individuel exerçant seul et de 1 320 heures lorsqu'il travaille avec des Collaborateurs. Pour les structures d'Associés, le nombre d'heures passe de 5 747 à 7 514 heures.

CONFERENCE DES BATONNIERS

Synthèse

Le coût horaire moyen s'élève pour les deux modes de calculs à :

Coût horaire en €	Mode de calcul n°1	Mode de calcul n°2
Individuels	103,89	101,28
Collaborateurs	75,21	NA
Avocats Associés	142,06	126,34
Moyenne pondérée	106,95	110,18

Rentabilité par dossiers :

A partir du montant de l'UV fixé par la loi de finances pour 2016, soit 26,50 €, le budget de l'aide juridictionnelle devrait s'élever à 537 millions d'euros par an pour équilibrer les dépenses (hors rémunération) engagées par les avocats sur les dossiers d'aide juridictionnelle.

Ce calcul n'inclut pas la rémunération de l'avocat qui représente un tiers du coût horaire.



Le Premier Président

Paris, le 11 SEP. 2008
1938

PA 52709/1

Monsieur le Président,

Par lettre du 10 octobre 2007, vous avez demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58 alinéa 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de procéder à une enquête sur la gestion de l'aide juridictionnelle par les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA), associations de la loi de 1901 dont la mission essentielle est de gérer les fonds déposés par les avocats au titre de leur clientèle privée dans le cadre de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971.

Pour procéder à cette enquête, la Cour a contrôlé treize CARPA (sur un total de 152) qui regroupent 20 barreaux (sur 182) représentant 21 % des dotations versées par l'Etat en 2007 (277,5 millions €) au titre de l'aide juridictionnelle et des trois autres aides (assistance à la garde à vue, médiation et composition pénales et assistance aux détenus). Près de 25 000 avocats sont inscrits en 2008 à ces 20 barreaux, soit environ la moitié de la profession. Dans ces conditions, les constatations opérées sont globalement significatives.

En conséquence, j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint le rapport qui résulte de ces contrôles.

Je souhaite appeler plus particulièrement votre attention sur plusieurs observations que les travaux de la Cour permettent à mon sens de formuler.

Monsieur Jean ARTHUIS
Président de la Commission des finances,
du contrôle budgétaire et des comptes économiques
de la Nation du Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75355 PARIS

La loi n°72-11 du 3 janvier 1972, avait institué une aide judiciaire pour les justiciables dont les ressources étaient insuffisantes. A ce titre, l'avocat chargé de prêter son concours percevait une indemnité forfaitaire qui lui était payée par la juridiction près laquelle était établi le bureau d'aide judiciaire qui avait prononcé l'admission. Le circuit de paiement de l'avocat entraînait donc dans le droit commun de la dépense publique d'Etat. Les nombreux retards de paiements constatés par les avocats ont conduit la chancellerie, à l'occasion de la transformation de l'aide judiciaire en une aide juridictionnelle par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, à transférer le paiement des rétributions des avocats aux caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA). Les frais de gestion relatifs au versement de l'aide juridictionnelle devaient être couverts par les produits financiers assurés par le placement des dotations publiques.

Ce système, depuis sa mise en place, a donné toute satisfaction à la profession qui maîtrise désormais les délais de paiement des rétributions servies aux avocats. Ce progrès par rapport au dispositif antérieur est tel que la profession finance en réalité une part significative des frais de gestion de l'aide juridictionnelle, les produits financiers issus des dotations publiques n'en couvrant qu'une part réduite.

La chancellerie se satisfait également d'un dispositif qui allège sa responsabilité sur un sujet très sensible. Elle s'est d'ailleurs appuyée sur les organismes professionnels et notamment sur l'Union nationale des CARPA (UNCA) pour contrôler la liquidation des dépenses d'aide juridictionnelle (près de 970 000 missions payées aux avocats en 2007). En effet, compte tenu du nombre important d'organismes payeurs, le dispositif ne peut fonctionner que grâce aux prestations techniques de l'UNCA, qui a élaboré un outil de gestion informatique adopté par toutes les CARPA à l'exception du barreau de Paris et de sa CARPA qui utilisent leur propre outil.

Dans le cadre et les limites des contrôles réalisés par la Cour, le dispositif ainsi mis en œuvre, outre qu'il a permis d'améliorer les délais de paiement des avocats pratiquant l'aide juridictionnelle, semble assurer une gestion sans gaspillage ni détournement perceptibles des crédits publics par les CARPA. Cependant, le contrôle a relevé sur quelques points techniques des dysfonctionnements notés dans le rapport et signalés tant à la profession qu'à la chancellerie, ainsi que des améliorations utiles qui, pour certaines, ont déjà été retenues par les CARPA concernées.

Ainsi seraient souhaitables :

- une définition plus précise des règles comptables à mettre en œuvre, s'agissant notamment des charges à retenir, de la distinction entre charges directes et charges réparties, des bases pertinentes pour la détermination des clés de répartition ;
- des recommandations plus explicites en matière de placement des fonds d'AJ, permettant de dissiper toute ambiguïté dans la latitude dont disposent les CARPA pour gérer ces fonds (exemple de la possibilité de recourir à un compte de placement unique).

La Cour a également contrôlé le mécanisme des protocoles d'organisation de la défense pénale qui permet d'accorder des financements complémentaires aux ordres signataires. Ce dispositif n'apparaît pas satisfaisant dès lors que les dotations accordées semblent, dans la pratique, être beaucoup plus proportionnelles aux frais de gestion engagés par les ordres à ce titre qu'aux efforts fournis par les avocats pour améliorer la défense pénale, sans aucun contrôle financier et comptable de la part de la chancellerie.

Une réflexion plus générale me semble s'imposer néanmoins : en effet le dispositif, tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui, est caractérisé par un éclatement excessif entre les très nombreuses CARPA, avec des pratiques trop dispersées pour être convenablement rationalisées autant dans la tenue des comptes bancaires, dans les modalités de placement des dotations de l'Etat que dans l'évaluation des charges de gestion de l'activité de gestion de l'aide juridictionnelle ou des protocoles d'organisation de la défense pénale. En outre, cette dispersion des intervenants rend illusoire tout contrôle par le ministère de la justice. Or, en confiant aux CARPA, par la loi du 10 juillet 1991, la gestion des rétributions dues aux avocats qui réalisent des missions d'aide juridictionnelle, le législateur a organisé une forme de convention de mandat, entre l'Etat et les ordres d'avocat, via leurs caisses de règlement. L'existence d'un tel mandat de gestion, même tacite, suppose une capacité de contrôle du mandataire que ne détient pas le service compétent face aux 152 CARPA.

Il apparaît donc souhaitable de faire évoluer le dispositif d'ensemble, sans remettre en cause son fonctionnement général. Un premier stade consisterait à renforcer la tendance au regroupement des CARPA, le cas échéant en concentrant dans certaines d'entre elles la gestion de l'aide juridictionnelle sur un périmètre géographique élargi. La formule, déjà appliquée dans le ressort de certaines cours d'appel, qui aurait l'avantage de permettre d'importantes économies d'échelle et d'améliorer la gestion des placements, pourrait constituer un schéma acceptable au regard notamment des préoccupations de proximité exprimées par la profession, mais elle pourrait aussi avoir une plus grande étendue. Ainsi, la création, sous la houlette de la profession, d'un organisme unique de paiement des rétributions des avocats au niveau national pourrait être envisagée. L'avantage de cette solution serait, bien évidemment, de n'avoir qu'un seul destinataire des dotations publiques qui pourrait ainsi optimiser le rendement des produits financiers, minorer les charges de gestion et faciliter le contrôle de la chancellerie.

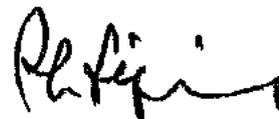
S'agissant des services judiciaires, les contrôles ont révélé la grande faiblesse des bureaux d'aide juridictionnelle, qui doivent gérer de façon rigoureuse l'ouverture des droits, mais en sont souvent incapables, soit du fait de l'urgence des procédures, soit de leur organisation insuffisante, soit de la nécessité de ne pas bloquer le dispositif en prolongeant les contrôles. Des réserves analogues peuvent être soulevées s'agissant des greffes, chargés de suivre le déroulement des missions et d'en attester la bonne fin. A l'évidence, le ministère de la justice doit consolider fortement ce volet de la délivrance des aides.

S'agissant de la gestion budgétaire, le ministère pourrait adapter le versement des provisions aux CARPA selon un rythme périodique (mensuel ou trimestriel) adapté à celui des rétributions aux avocats, en fonction des états de trésorerie qui sont communiqués par les CARPA mensuellement.

Telles sont les suggestions que le travail de la Cour me conduit à vous soumettre sur le dispositif enquêté.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Bien à toi.



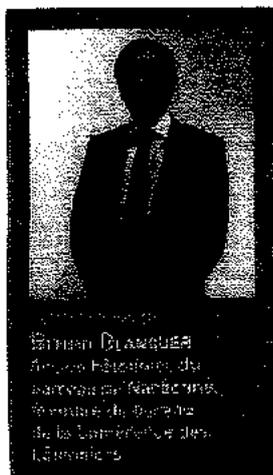
Philippe SÉGUIN

PROFESSIONS

De quelques pistes pour améliorer l'accès au droit à budget constant

L'essentiel

Une grande réforme de l'aide juridictionnelle implique de repenser intégralement nos systèmes d'accès au droit. Concernant l'accès au juge, les systèmes d'aide juridictionnelle et de protection juridique ont été mis en place et réformés indépendamment les uns des autres. Ont été créées d'injustifiables différences entre l'ensemble des justiciables, y compris avec ceux ne bénéficiant d'aucun de ces régimes. La situation des professionnels du droit, selon le mode d'accès au droit de leur client, en est exagérément impactée, ce qui nuit au libre choix du justiciable. À budget constant, les règles applicables pourraient être modifiées pour réintroduire plus d'égalité et d'équité dans la situation de chacun.



Étienne DLANQUES
Avocat à la Cour de cassation,
président de l'Ordre des avocats
de la Cour de cassation

Le ministre de la Justice, pendant des mois, a annoncé une grande réforme de l'aide juridictionnelle.

En lieu et place, il a été envisagé par le Gouvernement, des mesures aboutissant à une révision à la baisse de l'indemnisation des avocats intervenant à l'aide juridictionnelle et à une ponction sur les produits des CARPA5 à hauteur de 15 millions d'euros sur deux ans.

Montant des rétributions, modes de financements... et rien d'autre.

L'accès au droit c'est permettre à chacun de pouvoir connaître ses droits et les faire valoir, le cas échéant, en justice dans des conditions optimales, sans considération de fortune. En d'autres termes garantir l'égalité des armes⁽¹⁾ entre les citoyens non assurés en protection juridique, non bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle (AJ) et ceux qui ont souscrit un contrat d'assurance protection juridique (PJ).

Les non-assurés PJ non-bénéficiaires de l'AJ n'ont d'autres limites, dans leur recours à un conseil ou à la défense, que leur connaissance de l'existence d'un problème juridique, leur volonté d'être conseillés et le budget qu'ils sont prêts à y consacrer.

Pour les bénéficiaires de l'AJ ou d'une assurance protection juridique si on retrouve, bien évidemment, les mêmes problématiques (y compris financières en cas d'AJ partielle et de PJ qui laissent subsister une part du coût du conseil ou de la défense), s'y rajouteront des contraintes supplémentaires liées aux règles applicables en matière d'AJ et de PJ.

Améliorer l'accès au droit c'est agir pour réduire ces contraintes supplémentaires ainsi que les différences entre ces deux régimes d'accès au droit financé par un tiers (État ou assureur), afin de rendre l'accès au droit de tous plus égal.

Il peut être, notamment, constaté que les deux systèmes, AJ et PJ se rapprochent en ce qu'ils imposent une prise en charge faible de la rémunération de l'avocat (ce qui est d'autant plus injuste en matière d'assurance de protection juridique que la cherté des honoraires d'avocats est mise en avant dans la communication des assureurs pour obtenir la souscription de leurs contrats) et qu'ils s'éloignent radicalement concernant les conflits d'intérêts, la gestion du contentieux entre l'assuré et l'assureur et les régimes de suspension/interruption de prescription qui y sont attachés.

De plus, notre droit en la matière est complexe et génère des différences inexplicables qui ne peuvent être maintenues.

Comme si le mode d'accès au droit qu'est l'aide juridictionnelle ne nécessitait aucune autre réforme.

Comme si l'on ne pouvait pas envisager des réformes améliorant l'accès au droit qui seraient neutres budgétairement.

Comme si la réflexion à mener sur l'aide juridictionnelle n'amène pas à s'interroger sur l'assurance protection juridique, autre mode d'accès au droit impliquant un financement par un tiers, dont on constatera que les régimes diffèrent de manière incompréhensible si l'on oublie que ces deux régimes sont issus de textes différents, pris à des dates différentes et n'ont jamais fait l'objet d'une tentative de rapprochement.

Comme si l'on ne devait pas s'étonner du sort de la partie condamnée aux dépens qui, aujourd'hui, est différent en fonction du mode d'accès au droit de la partie qui a gagné le procès, au mépris du principe d'égalité de tous qui n'a aucune raison de ne pas trouver application en l'espèce.

Aujourd'hui, alors que le Gouvernement a renoncé à sa réforme, il nous faut repenser l'accès au droit, pas nécessairement, pas exclusivement, sous l'aspect budgétaire.

Un groupe de travail émanant de la Conférence des bâtonniers, sous la présidence de son ancien président, Jean-Luc Forget, s'y attelle.

(1) Cass. EDH, n° 4.

1. L'ÉGALITÉ ET UNE PLUS GRANDE SIMPLICITÉ COMME PRINCIPES DIRECTEURS

Les études menées sur l'accès au droit relèvent la complexité du système d'aide juridictionnelle qui ne serait qu'en partie « naturelle »⁽²⁾.

Il s'agit de permettre à celui qui n'en a pas les moyens de pouvoir connaître ses droits, et les faire valoir en justice dans des conditions équivalentes à celles dont il pourrait bénéficier s'il n'avait pas de difficultés financières. Pour ce faire, les mesures préconisées pour parvenir à cette égalité doivent, sauf à manquer leur objet, être les plus simples possibles.

Il s'agit donc d'améliorer tout en simplifiant.

Toute simplification générant en elle-même une amélioration du système.

L'égalité doit également se retrouver dans le traitement réservé aux professionnels qui participent à l'accès au droit.

Force est de constater que ce traitement n'est pas équitable.

Si un expert qui intervient en « bénéfice » de l'AJ⁽³⁾ voit ses honoraires taxés par le juge taxateur à l'identique d'un dossier où les dépens ne sont pas supportés par le Trésor, il n'en va pas de même des huissiers (10 € l'acte, 22 € le constat... outre quelques maigres majorations au titre des copies faites par l'huissier (3,50 €) et des frais de transport ou d'affranchissement⁽⁴⁾, valorisant un acte de signification à 20 € en lieu et place des 60 à 80 € ressortant du tarif des huissiers.

L'avocat à la Cour de cassation ne perçoit que 382 €, soit très loin des honoraires habituellement pratiqués⁽⁵⁾, le notaire, lui, perçoit 10 € pour les actes soumis à droit fixe, 54 € pour ceux soumis à droit proportionnel et 80 € pour une liquidation du régime matrimonial⁽⁶⁾...

Le barème appliqué aux avocats n'a d'autres ambitions que de constituer une « indemnisation » et non emporter rétribution.

Rien ne justifie cette absence d'égalité entre les différents intervenants, rémunération complète pour l'expert alors qu'elle n'est que partielle et faiblie pour les autres.

Cette absence d'égalité de traitement est d'autant moins justifiable quand, en définitive, ce n'est pas l'État qui est le payeur final mais la partie qui succombe⁽⁷⁾ dès lors qu'elle doit rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'État.

De plus rien ne justifie que la situation de la partie qui perd son procès diffère uniquement en fonction des conditions d'accès au droit du vainqueur de la procédure.

Comment en effet expliquer que la partie qui succombe et qui n'a pas été condamnée à un article 700 (ou 37 de la loi de 1991) se voit rajouter au titre des dépens le remboursement à l'État des indemnités AJ versés à l'avocat du bénéficiaire de l'AJ, alors que si le gagnant n'avait pas l'AJ il n'aurait, en l'absence de condamnation à un article 700 rien à payer au titre des frais d'avocat adverse.

Pourquoi, la partie qui succombe, va-t-elle rembourser au titre des dépens les frais d'huissier à l'État sur la base du forfait (faible) payé à l'huissier, alors que si le gagnant du procès n'avait pas eu l'AJ, le même acte aurait été remboursé par le perdant sur la base du barème des huissiers ?

Est-ce logique qu'in fine l'huissier subisse un paiement du coût de son acte à tarif très réduit au seul motif que cet acte a été délivré pour le compte d'un bénéficiaire de l'AJ alors que son coût final sera supporté par l'adversaire du bénéficiaire de l'AJ ?

Est-il juste que le banquier ou l'assureur qui perd son procès contre un bénéficiaire d'AJ bénéficie d'un tel rabais ?

À cet égard, le mécanisme prévu à l'article 37, alinéa 1, de la loi qui prévoit que « les auxiliaires de justice ramenés selon un tarif peuvent renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre » n'est, pour de nombreux actes, que purement virtuel.

En effet comment imaginer que l'huissier attende pour se faire payer une assignation le résultat d'un procès qui durera de nombreuses années (entraînant par l'effet de la prescription l'impossibilité d'obtenir son règlement de l'État, avant que l'on connaisse la partie condamnée aux dépens).

De plus ce procès peut se passer loin de son lieu d'exercice et la partie succombante peut être domiciliée très loin de celui-ci, de sorte que vouloir « bénéficier » de ce régime induirait un coût de gestion et de recouvrement des émoluments correspondant à chaque acte délivré à l'AJ sans rapport avec le montant de ceux-ci.

Question effectivité des droits et simplicité, on peut difficilement faire pire.

Dès lors que, dans les faits, l'huissier sera contraint de se contenter de la faible rémunération de son acte telle que versée par l'État, dans la très grande majorité des cas, cela induira une différence injustifiable entre deux justiciables pourtant placés dans des conditions similaires.

Celui plaidant contre un bénéficiaire de l'AJ remboursera les frais d'huissier à tarif très réduit, alors que l'autre les remboursera à taux plein.

Sauf à remettre en cause le principe d'égalité de tous devant la loi, les deux devraient se trouver dans une situation identique.

(2) Rapp. *Modernisation de l'Accès Publique Supérieur général des services judiciaires* 2013, p. 217.

(3) Pour les besoins du mécanisme sans contribution en effectus à droit constant. Les propositions qu'elle contient pourraient, à priori, être transposées dans un autre système de rémunération/indemnisation de l'avocat et de certains professionnels intervenant à l'AJ, sous réserve des changements qui devraient alors y être apportés, notamment si cette rémunération/indemnisation agit comme un véritable paiement...

(4) D. n° 91-1266, 19 déc. 1991, art. 74.

(5) D. n° 91-1266, 19 déc. 1991, art. 93.

(6) D. n° 91-1266, 19 déc. 1991, art. 95.

(7) D. n° 91-1266, 19 déc. 1991, art. 63.

II. INCLURE DANS LES DÉPENS DES SOMMES QUI COMPLÈTENT LA RÉMUNÉRATION DES PROFESSIONNELS INTERVENUS POUR UN BÉNÉFICIAIRE DE L'AJ

Il pourrait être conçu un mécanisme bien plus simple que l'actuel article 37 de la loi de 1991, tant pour les huissiers que pour tout professionnel étant intervenu pour un bénéficiaire de l'AJ qui gagne son procès et dont l'adversaire est condamné aux dépens.

Pourquoi, en pareil cas, le perdant au procès ne paierait-il pas le coût des actes d'huissier au tarif des actes d'huissier, l'État récupérant ce qu'il a effectivement payé et l'huissier obtenant au travers de ce complément la juste rémunération de son travail dont il est injuste qu'il soit, dans de telles conditions, privé ?

Il s'agirait là d'un système simple, facilement effectif alors que celui résultant de l'article 37, alinéa 1, de la loi de 1991 est tout le contraire.

Pourquoi, ce qui est manifestement vrai pour les huissiers ne le serait pas pour les autres acteurs du procès qui ne sont pas payés au coût de leur intervention mais... juste indemnisés ?

La correction concernant le complément de rémunération dû à l'huissier, quand il est intervenu pour une partie bénéficiaire de l'AJ qui gagne son procès, doit également être imaginée au titre de la rémunération de l'avocat.

Cette réflexion pourrait, au surplus, nous aider à contribuer à régler, au moins en partie, le problème d'application de l'article 37 de la loi de 1991 pour lequel on constate au regard des taux et des montants de condamnation sur ce fondement des pratiques extrêmement variables en fonction des juridictions et des magistrats qui statuent⁽⁸⁾.

En effet, la mise en place du mécanisme de l'article 37 suppose une demande à ce titre et une décision du juge, puis la décision de renoncer au bénéfice de l'AJ, dans l'année de la décision et dans une décision du BAJ entérinant cette renonciation. Soit beaucoup de travail à faire qui mobilise de nombreuses énergies et donc de temps, pour l'avocat (demande, renonciation), le juge (prise de décision et rédaction), le BAJ (entérinement de la renonciation à l'AJ). Tout cela explique le faible recours à ce mécanisme et le coût non négligeable que génère nécessairement sa mise en œuvre⁽⁹⁾.

Ainsi, quand le gagnant à l'AJ, la répétibilité des honoraires d'avocats est soit traitée de manière automatique par la mise à la charge des dépens du perdant, soit par la mise à sa charge d'un article 37, sans que le juge ne sache si le surcroît de travail que lui a occasionné le fait de statuer sur cette demande entraînera, en définitive, un quelconque bénéfice pour l'État ou l'avocat dès lors que la décision d'entasser l'AFM ou de recouvrer les sommes au titre de l'article 37 en ces lieux et place sera prise ultérieurement, dans l'année qui suit.

Que de travail, de complications, pour un résultat atéatoire.

Pourtant, il est possible, dans un même élan, de simplifier le travail du juge, d'améliorer la rémunération des avocats des bénéficiaires d'AJ qui gagnent leur procès, de ne pas obliger le BAJ à intervenir pour enregistrer des renonciations à AJ en cas d'article 37 et... d'améliorer le taux de recouvrement des indemnités payées par l'État, tout en déchargeant l'État du soin de ce recouvrement.

Il suffirait pour ce faire que les dépens, mis à la charge du perdant du procès dont le gagnant bénéficie de l'AJ, comprennent, de lege ferenda, en plus de l'indemnité payée par l'État à l'avocat du gagnant, un complément à cette indemnité fixée à un pourcentage de celle-ci outre les compléments de rémunération des actes d'huissier.

L'avocat se chargerait de recouvrer les dépens, en ce compris les sommes revenant à l'État en vertu d'un mandat qui lui serait donné en ce sens par la loi, conserverait par devers lui le complément de son indemnité, rembourserait à l'État les frais, d'avocat, d'expertise ou d'huissier pris en charge⁽¹⁰⁾ et verserait aux huissiers les sommes correspondant au complément du coût de leurs actes.

Ce complément d'indemnité pourrait, compte tenu de la faiblesse de l'actuel barème de l'AJ s'établir à 100 % des sommes versées par l'État.⁽¹¹⁾

Ainsi, dans les dossiers où le bénéficiaire de l'AJ gagne son procès, sous réserve de l'encaissement effectif des dépens, la rémunération de l'avocat abandonnerait le champ de l'indemnisation pour rejoindre celui d'une certaine rétribution, sans que l'État n'ait à financer une telle majoration.

L'intervention, sur mandat issu de la loi, de l'avocat pour recouvrer au titre des dépens les sommes venant rembourser celles versées par l'État constituerait une contribution complémentaire de la profession d'avocat au financement et au fonctionnement du système (sujet au combien d'actualité, tant par le travail en moins qui incomberait aux greffes et aux trésoreries que par l'amélioration qui ne peut que découler de ce partenariat gagnant-gagnant entre l'avocat du bénéficiaire de l'AJ et l'État, au bénéfice également des autres professionnels - huissiers, notaires, avocat aux Conseils⁽¹²⁾).

III. CETTE NOUVELLE DÉFINITION DES DÉPENS DEVRAIT ÊTRE ÉTENDUE DANS TOUTES LES PROCÉDURES

Il ne serait pas juste, pas équitable que la situation de la partie qui perd son procès soit différente en fonction des conditions d'accès au droit de la partie qui a gagné le procès.

Dans tous les cas le perdant doit faire face aux mêmes sommes, au titre des dépens.

(8) La rétroactivité est responsable aux motifs concrets, le taux de formalités de demande au titre de l'article 37.

(9) Le temps mis par chacun des intervenants pour demander, statuer, gérer, rendre acte.

(10) Ou à prendre en charge, afin de tenir compte des nombreux cas où subsistent des officiers publics non avertis.

(11) Il pourrait bien évidemment être décidé d'un autre pourcentage, inférieur ou supérieur. Cette très importante réserve pourrait être renouvelée à chaque fois qu'il en soit référé à ce mécanisme dans les pages qui suivent.

(12) Ce qui correspondrait à remplir un des objectifs du rapport Cozette-Doyennot dans la proposition n° 9, p. 65, en intitulé : « Revoir les efforts effectués à permettre la mise en œuvre efficace des procédures prévues par la loi de mise en recouvrement des sommes espérées par l'État au titre de l'aide juridictionnelle ».

Afin de ne pas recréer de distorsion d'égalité entre les justiciables, devrait être incluse dans les dépens une somme égale à celle déficitaire ci-dessus au titre d'une prise en charge, dans toutes les procédures, par la partie perdante et condamnée aux dépens, d'une somme minimale aux titres des honoraires d'avocat de la partie gagnante.

Ainsi serait comprise dans les dépens une somme au titre des frais d'avocat de la partie gagnante d'un montant égal au double des sommes qui auraient été prises en charge par l'État au titre de l'AJ si le gagnant avait été bénéficiaire de l'AJ.

Les articles 700 du Code de procédure civile et 37 de la loi de 1991 n'auraient plus vocation à s'appliquer que pour compléter la prise en charge des frais d'avocats de la partie ayant gagné son procès, sur la partie de ceux-ci qui ne serait pas comprise dans les dépens, ainsi que les autres frais irrépétibles.

La nécessité d'égalité de tous devant la loi et son application obligerait à ne pas différencier l'application de ces dépens ainsi revisités en fonction du fait que le perdant bénéficie, lui aussi de l'aide juridictionnelle.

En effet il n'est pas juste, qu'actuellement, le bénéficiaire de l'AJ qui perd son procès, ne rembourse pas à l'État les frais d'huissiers (et d'avocats) exposés pour le gagnant bénéficiaire de l'AJ alors qu'il devra le faire si celui est plus aisé et n'en bénéficie pas.

De plus, rien, ne protège les bénéficiaires de l'AJ qui perdent leur procès d'une condamnation à un article 700 du Code de procédure civile ou 37 de la loi de 1991.

Leur situation au regard des sommes comprises dans les dépens, devraient donc être identiques à celle des autres justiciables, à tout le moins pour le complément revenant aux professionnels intervenant à l'AJ pour le compte du gagnant du procès, l'État pouvant continuer à faire ce qu'il souhaite concernant les sommes à recouvrer pour son compte sur les perdants bénéficiaires de l'AJ.

Serait ainsi instituée une répétibilité d'une partie de l'honoraire de l'avocat, dans tous les cas, d'un montant similaire quel que soit le mode d'accès au droit de la partie gagnant le procès, en fonction d'un barème minimal basé sur le barème de l'AJ⁽¹³⁾.

IV. L'AIDE JURIDICTIONNELLE PARTIELLE

Une telle réforme qui donnerait l'occasion de rendre plus lisible et plus efficace notre système d'accès au droit devrait permettre, en se servant du montant des honoraires d'avocats compris dans les dépens, d'apporter des réponses claires et précises concernant le montant de la rémunération de l'avocat en matière d'aide juridictionnelle partielle.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui et le rapport Gosselin-Langevin notait fort justement que le justiciable « ignore le montant total des dépenses qui lui restent à payer avant

d'engager une procédure »⁽¹⁴⁾ dès lors que la convention est régularisée sous le contrôle du bâtonnier, *a posteriori*.

Ce qui posait déjà problème en 2011, date du rapport précité, ne peut plus être maintenu en 2015, alors que tous les clients d'avocats doivent, en toutes matières avoir signé une convention d'honoraires avant l'intervention de celui-ci⁽¹⁵⁾.

Le bénéficiaire de l'AJ partielle doit, lui aussi, pouvoir connaître le montant des honoraires d'avocats dès avant l'engagement de la procédure.

A minima il devrait signer, en même temps que le dossier d'AJ, une convention précisant le montant de l'honoraire complémentaire. Éventuellement, au lieu d'être déterminé, celui-ci pourrait être déterminable en fonction du taux d'AJ qui sera retenu par le BAJ.

Cela étant, il pourrait aussi être décidé d'aller plus loin en prévoyant que la rémunération globale perçue par l'avocat s'établira au montant de la somme mise à la charge de la partie perdante aux titres des honoraires d'avocat de la partie gagnante au titre des dépens, le bénéficiaire de l'AJ complétant alors les sommes versées par l'État pour arriver à cette somme.

En d'autres termes l'avocat percevrait un honoraire complémentaire de la part de son client d'un montant lui permettant de percevoir le double du montant qu'il percevrait si son client bénéficiait de l'AJ totale.

Parcille somme est sûrement souvent inférieure à ce qui est convenu. Cela étant, le recours à un tel mécanisme, dont les montants pourraient bien évidemment être modifiés, permettrait d'offrir au système de l'AJ partielle une grande lisibilité et prévisibilité.

De plus, le total des sommes perçues par l'avocat pourrait être complété dans le cadre de conventions d'honoraires de résultat dont la mise en œuvre pourrait grandement être simplifiée.

V. LA CONVENTION D'HONORAIRES DE RÉSULTAT

Ainsi définies et répétibles, les sommes reçues par l'avocat du bénéficiaire de l'AJ pourraient être complétées par un honoraire complémentaire en fonction du résultat obtenu qui ne nécessiterait plus d'avoir recours à la complexe procédure de retrait d'aide juridictionnelle.

L'article 36 de la loi de 1991 prévoit que : « Lorsque la décision passée en force de chose jugée rendue au profit du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a procuré à celui-ci des ressources telles que, si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée, l'avocat désigné peut demander des honoraires à son client après que le bureau d'aide juridictionnelle a prononcé le retrait de l'aide juridictionnelle ».

Pourquoi retirer le bénéfice de l'AJ à la partie gagnante si l'adversaire doit en tout cas rembourser l'État, on peut imaginer que si le gagnant a obtenu réellement un complément de ressources tel que décrit à l'article 36 précité, l'État aura été remboursé de sa mise...

(13) Le président Epoux et le bâtonnier Doucet dans *Avocat et Ombre du XXI^e siècle*, Dalloz, 2014, p. 181 proposent la répétibilité de l'honoraire en matière d'AJ basé sur une convention à conclure sur le forcément de l'article 700 du Code de procédure civile, basée sur la convention d'honoraires homologuée par le bâtonnier, soit en un barème minimal.

(14) R. 30.

(15) Article 10 de la loi n° 73-1126 de 1971 dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-380 du 5 août 2005.

Dans ces conditions, il pourrait être prévu que l'avocat et son client peuvent dans les conditions de l'article 10 de la loi de 1971 convenir d'un « honoraire complémentaire en fonction du résultat obtenu ou du service rendu ».

La convention devrait-elle, dans ces conditions, continuer à être obligatoirement soumise à l'approbation du bâtonnier ? Tant pour simplifier le travail des avocats, de leur bâtonnier, que pour ne pas discriminer une partie de la population (qui n'aurait qu'une capacité juridique réduite en la matière nécessitant un contrôle a priori de leurs actes), on doit pouvoir répondre « non » et s'en tenir au droit commun du contrôle a posteriori dans le cadre d'une contestation d'honoraires.

VI. GARANTIR LE LIBRE CHOIX DE L'AVOCAT EN MATIÈRE D'ASSURANCE PJ PAR L'ADOPTION DE MINIMAS EN MATIÈRE DE PRISE EN CHARGE DES HONORAIRES D'AVOCATS

Au titre des griefs importants recensés par le rapport Bassein-Langevin, figurent les réticences des assureurs pour mettre en jeu cette garantie, le manque de transparence et de lisibilité des contrats, le rôle marginal des avocats le plus souvent absents de la phase amiable, « les missions d'assurance de protection juridique étant de plus très souvent captées par quelques avocats liés aux réseaux des assureurs et rémunérés selon des barèmes préétablis... »¹³⁹.

Ce constat est en contradiction avec le libre choix de l'avocat garanti par les textes qui devrait déboucher sur une large répartition de la clientèle des assurés PJ entre tous les avocats.

En effet la directive n° 87/344/CEE du Conseil du 22 juin 1987 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance-protection juridique prévoit que « l'assuré a la liberté de choisir un avocat »¹⁴⁰.

Les deux premiers alinéas de l'article L. 127-4 proclament également ce droit :

« Tout contrat d'assurance de protection juridique stipule explicitement que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne qualifiée par la législation ou la réglementation en vigueur pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré, dans les circonstances prévues à l'article L. 127-1, l'assuré a la liberté de le choisir. Le contrat stipule également que l'assuré a la liberté de choisir un avocat ou, s'il le préfère, une personne qualifiée pour l'assister, chaque fois que survient un conflit d'intérêts entre lui-même et l'assureur ».

L'alinéa 3 de ce texte, sous couvert de le défendre, ment en fait le restreindre.

En effet il est y disposé qu'« aucune clause du contrat ne doit porter atteinte, dans les limites de la garantie, au libre choix ouvert à l'assuré par les deux alinéas précédents ».

A contrario, il suffit en effet à l'assureur de stipuler dans le contrat [d'adhésion] que la garantie porte, concernant la

prise en charge des honoraires d'avocats, sur un montant maximal défini dans le barème « contractuel » pour que, dans les faits, la liberté ne soit plus vraiment garantie, dès lors que ce barème va être faible et parfois inférieur aux montants versés en matière d'AJ.

Les « avocats liés aux réseaux des assureurs et rémunérés selon des barèmes préétablis » pourront accepter en échange d'un volume certain de n'être rémunérés qu'à hauteur du barème alors que ces sommes, trop faibles, amèneront les autres à demander un honoraire complémentaire.

Entre des avocats demandant un honoraire complémentaire par rapport à ce que verse l'assureur, en raison de la faiblesse de son barème de prise en charge, et un autre acceptant de travailler sans honoraires complémentaires, parce qu'il est l'avocat de la compagnie, malgré la faiblesse du barème de prise en charge, peut-on dire qu'il n'y a pas une atteinte au libre choix ouvert à l'assuré ?

Il doit donc être prévu, comme en matière de complémentaire santé des salariés par exemple, un minimum de garantie, afin de garantir l'effectivité du libre choix de l'assuré, c'est-à-dire un montant minimal et décent de prise en charge des honoraires d'avocats.

Ce montant pourrait être établi en rapport avec le montant de la somme mise à la charge de la partie perdante aux titres des honoraires d'avocat de la partie gagnante au titre des dépens, soit le double de l'indemnité versée par l'Etat à l'avocat du bénéficiaire de l'AJ.

Ainsi serait mieux garantie l'effectivité du libre choix proclamé de l'avocat par l'assuré bénéficiant d'une PJ.

La corrélation entre le barème de l'AJ et les montants minima pris en charge par les assureurs PJ permettraient en outre au consommateur de pouvoir comparer les prestations de leurs assureurs. En effet, les plafonds garantis pourraient être mentionnés en euros, et, comme le font en matière de remboursement de soins les complémentaires santé en mentionnant leurs garanties en pourcentage des remboursements de la sécurité sociale, en pourcentage du barème de prise en charge par l'AJ du type de litige concerné.

« La corrélation entre le barème de l'AJ et les montants minima pris en charge par les assureurs PJ permettraient au consommateur de pouvoir comparer les prestations de leurs assureurs »

VII. SYSTÉMATISER LE PAIEMENT DIRECT DE L'AVOCAT PAR L'ASSUREUR PJ

Devrait aussi être systématisé le paiement direct de l'avocat, quel qu'il soit, par l'assureur qui lui aussi favorise le libre choix.

Dans la pratique certains assureurs indiquent à leurs assurés que lorsqu'ils choisissent l'avocat recommandé par la compagnie d'assurances ils n'auront pas à faire

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Directive CE n° 87/344/CEE, 22 juin 1987, art 4.

l'avance des honoraires alors qu'en cas d'exercice du « libre » choix ils seront remboursés sur facture acquittée. Cette information est erronée comme incomplète.

Devrait être donnée l'information complémentaire tenant au texte de l'article 8 de « L'engagement relatif à l'assurance de protection juridique » approuvé par les assemblées générales de la Fédération française des sociétés d'assurances les 21 juin 2005 et 10 novembre 2011 qui prévoit :

« 8 Règlement direct. En présence d'une délégation d'honoraires consentie par l'assuré à l'avocat et permettant à celui-ci de s'adresser directement à l'assureur pour le paiement de ses frais et honoraires, l'assureur s'engage à régler directement l'avocat à concurrence du plafond contractuel... ».

Cette information devrait, en l'état de l'imperatif de libre choix, être d'autant plus systématique que l'alinéa 2 de l'article 10 de cet « engagement » prévoit que « ces engagements sont d'application immédiate et se substituent aux dispositions contractuelles moins favorable aux assurés ».

Pourquoi, dès lors, ne pas inscrire ce principe de règlement direct dans le Code des assurances afin d'assurer une plus grande effectivité au libre choix de l'avocat.

VIII. MODIFIER LE RÈGLEMENT DES LITIGES ENTRE L'ASSUREUR (P) ET L'ASSURÉ ET UNIFIER L'INFLUENCE DU RECOURS À L'AJ OU À LA PJ SUR LA PRÉSCRIPTION

Le rapport Gosselin-Langevin relève que l'assurance protection juridique qui « doit répondre à des besoins distincts de ceux couverts par l'aide juridictionnelle y répond de manière très insatisfaisante »¹¹⁶.

Les régimes d'AJ et de PJ divergent sur le conflit d'intérêts, très peu présent en matière d'AJ entre le justiciable et le financeur (sauf lorsque, par exemple, localement on essaie de réduire le recours aux expertises pour sauvegarder le budget du tribunal), alors qu'il est très prégnant en matière d'assurance protection juridique ou défense et recours.

Le rapport Gosselin-Langevin y consacre de longs développements.¹¹⁷

Proposer de remédier à l'ensemble des difficultés liées au conflit d'intérêts entre l'assureur (P) et son assuré suppose serait une étude spécifique et exhaustive sur le sujet.

Cela étant, il n'apparaît pas opportun de maintenir le système actuel de règlement des litiges entre l'assureur et son assuré.

« En cas de désaccord entre l'assureur et l'assuré au sujet de mesures à prendre pour régler un différend » celui-ci

est soumis à « l'appréciation d'une tierce personne » désignée d'un commun accord ou à défaut par le président du TGI et rémunéré par l'assureur (C. assur., art. L. 127-4).

L'article L. 127-5 du Code des assurances impose qu'« En cas [...] entre l'assureur et l'assuré [...] de désaccord quant au règlement du litige, l'assureur informe l'assuré [...] de la possibilité de recourir à la procédure mentionnée à l'article L. 127-4 ».

Cet article n'oblige pas l'assureur à indiquer très précisément les modalités du recours à l'arbitrage ni les modalités de désignation de l'arbitre (d'un commun accord ou sur décision du président du TGI statuant en la forme des référés) ni que cette procédure se fait aux frais de l'assureur.

Peu d'assurés semblent avoir recours à cette procédure, ce qui laisse penser qu'elle est méconnue et que, trop complexe à mettre en œuvre, elle ne remplit pas son office.

Comment parler d'un recours effectif pour un assuré qui se voit refuser la saisine d'une juridiction et donc la prise en charge des frais d'avocats pour ce faire, qui doit proposer à son assureur le nom d'un arbitre et en cas de désaccord, rédiger une assignation en la forme des référés pour demander au président du TGI de désigner l'arbitre.

Les autres litiges concernant, le jeu du contrat, l'application des garanties, leur interprétation, le montant des sommes prises en charge relèvent du droit commun, sauf à ce que le contrat ne prévoit en l'espèce une obligation de recours à un arbitrage, et que cette clause ne soit pas, en son principe ou dans ses modalités de mise en œuvre, contesté.

On peut donc imaginer qu'un assuré soit contraint de saisir le tribunal pour obtenir la reconnaissance du jeu de la garantie, l'assureur ayant pu, à tort estimer que les causes du sinistre (rédige de l'assuré avec un tiers) préexistaient à la conclusion du contrat, puis, saisisse l'arbitre s'il veut plaider alors que l'assureur ne voudrait pas financer...

On peut noter que seule cette dernière saisine serait suspensive « du délai de recours contentieux ».

En effet la saisine d'une tierce personne visant à « proposer une solution » en cas de désaccord entre l'assureur et l'assuré au sujet de mesures à prendre pour régler un différend, suspend le cours de la prescription jusqu'à ce qu'il formule sa proposition,¹¹⁸

En revanche le délai continuerait de courir en cas de contentieux sur le principe même de la garantie devant les juridictions du fond, ce qui est une différence très notable au détriment de l'assuré (P) par rapport au bénéficiaire de l'AJ, qui lui bénéficie au terme de l'article 38 du décret de 1993 d'une véritable interruption de prescription dès le

¹¹⁶ Ibid. 239.
¹¹⁷ Ibid. 236-237.

¹¹⁸ C. assur., art. L. 127-4, dernier alinéa.

dépôt de la demande d'aide juridictionnelle dans les conditions définies par cet article⁽²¹⁾.

Cette différence est d'autant moins justifiée si on tient compte que le principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle⁽²²⁾ est de nature à imposer à un justiciable d'avoir recours à son assureur protection juridique (qui n'interrupt ni ne suspend la prescription), et rester dans l'attente de sa réponse avant de pouvoir demander en cas de réponse négative, le bénéfice de l'aide juridictionnelle qui, lui, interrompt la prescription dont on espère qu'elle n'est pas intervenue entre-temps.

Si l'on prend en considération l'inutile dualité des régimes de contentieux assureur/assuré, le caractère complexe d'un recours à un arbitre et les différences incompréhensibles en termes de prescription entre l'action de l'assuré PJ concernant « les mesures à prendre pour régler un différend » qui bénéficie d'une suspension, le contentieux avec l'assureur sur le jeu du contrat ou des garanties qui est neutre en termes de prescription et la situation du demandeur d'AJ qui voit la prescription interrompue dès le dépôt de la demande pour bénéficier d'« un nouveau délai de même durée » on en vient à la conclusion qu'il faut, autant que faire se peut, unifier ces deux régimes.

Ainsi pourrait être donnée compétence au BAD, qui deviendrait dès lors Bureau d'Accès au Droit, pour trancher toutes les difficultés entre un assureur PJ et un assuré PJ.

Cela permettrait en outre au BAD, de mettre réellement en œuvre la subsidiarité entre PJ et AJ puisqu'il pourrait, dans une seule et même décision confirmer le refus de garantie au titre de la PJ et accorder l'AJ...

Le BAD ou son président pourrait également enjoindre aux assureurs non diligents de délivrer (le cas échéant sous astreinte) une attestation sur le jeu ou le non jeu de la PJ.

La date à prendre en considération dans le cadre de l'effet interruptif de prescription du dépôt du dossier d'aide juridictionnelle, pourrait, à condition que ce dépôt intervienne dans un certain délai de la réception de l'attestation, celle de la saisine du BAD ou de son président sur ce point.

Afin d'unifier les régimes d'interruption de prescription en matière d'AJ et de PJ, la situation du justiciable étant similaire, la demande à un tiers d'un accord préalable pour financer une procédure judiciaire, la demande par un assuré PJ, adressée à son assureur, de prise en charge d'une procédure à lancer devrait, à l'instar du dépôt du dossier d'aide juridictionnelle, être interruptive de prescription. Celle-ci ne recommencerait à courir qu'à compter de la décision de l'assureur ou du BAD en cas de recours, comme c'est le cas en matière d'AJ.

Les pistes proposées permettraient :

- de rapprocher la situation de tous les justiciables, quel que soit leur mode d'accès au droit lorsqu'ils saisissent le juge ;
- de garantir plus efficacement leur libre choix de l'avocat tant en matière d'AJ que de PJ ;
- de mettre fin à des disparités de situations pour la personne condamnée aux dépens qui ne dépendrait plus du mode d'accès au droit de la personne qui a gagné le procès ;
- d'améliorer la rétribution des professionnels acceptant d'intervenir à l'AJ quand leur client gagne le procès ;
- d'assurer une prise en charge minimale des honoraires de l'avocat de la personne qui gagne le procès par celle condamnée aux dépens ;
- d'unifier les régimes d'interruption de prescriptions en cas de demande de prise en charge des frais de procédures par l'État en cas demande d'AJ ou par un assureur protection juridique sans dépenses supplémentaires pour l'État, voire avec une baisse de charges et un supplément de rentrées résultant du transfert à la partie gagnant son procès de la charge de recouvrer les sommes revenant à l'État.
- de simplifier et rendre réellement effectif le système de règlement des litiges entre assuré et assureur PJ
- de renforcer la subsidiarité de l'AJ par rapport à la PJ

(21) D. n° 91-1366, 19 déc. 1991, art. 39. « Lorsqu'une action en justice doit être intentée avant l'expiration d'un délai devant la juridiction du premier degré, devant le premier président de la cour d'appel en application des articles 149-1 et 149-2 du Code de procédure pénale ou devant la Commission nationale de réparation des détentions provisoires, l'action est réputée avoir été intentée dans le délai si la demande d'aide juridictionnelle s'y rapportant est adressée au bureau d'aide juridictionnelle avant l'expiration du délai et si la demande en justice est introduite dans un nouveau délai de même durée à compter : a) de la notification de la décision d'admission provisoire ; b) de la notification de la décision concernant la validité de la demande ; c) de la date à laquelle la décision d'admission ou de rejet de la demande est devenue définitive ; et au cas d'admission, de la date, si elle est plus tardive, à laquelle un avoué de justice a été désigné ».

(22) L. n° 91-667, 10 juil. 1991, art. 2, al. 3.

AVOCAT

L'accès à la justice, un droit menacé 19123

L'essentiel

J'ai longtemps pensé que la mondialisation viendrait des droits fondamentaux et que l'accès au droit et à la justice, permettant aux citoyens de faire valoir leurs légitimes revendications occuperait une place naturelle. J'ai cru en la perspective d'un monde d'égalité et de libertés fondé sur le droit et son effectivité. J'ai imaginé que l'histoire des nations, et notamment l'histoire européenne, pouvait se confondre avec l'émergence d'un État de droit ayant une véritable épaisseur juridique fondé sur l'effectivité de l'accès à la justice. Le citoyen doit avoir accès à la justice, c'est-à-dire aux tribunaux, piliers de l'État de droit et garants des droits fondamentaux. Cette utopie semble à bout de souffle, cernée par la crise et l'austérité.



Étude par
Michel BÉNICHOU
Vice-président du Conseil
des barreaux européens

L'économie est devenue le véritable moteur, le seul moteur de la mondialisation et l'Union européenne n'y échappe pas. Elle est en train d'oublier sa mission qui était de rester la gardienne des valeurs démocratiques. Elle devrait être la boussole morale de la planète, dépositaire d'un trésor infiniment périssable et fragile : les droits fondamentaux et leur effectivité. L'Europe est, en effet, unique en ce qu'elle a reconnu sa propre barbarie pour mieux la tenir à

distance. C'est par l'accès à la justice des citoyens que l'Europe a pu mettre en pratique les traités, notamment sur les questions de libre circulation.

Or, elle est en train de créer ses propres freins aux droits fondamentaux et à leur application. Au nom de la libre circulation des marchandises et des capitaux, on a renoncé à tout partage de valeurs communes. Il ne sert donc à rien, comme le faisait la Constitution de l'Union soviétique, de proclamer des droits, si leur caractère effectif n'est pas assuré et s'il est impossible pour les citoyens de recourir à la justice et donc aux professionnels du droit pour les faire appliquer et respecter.

La Cour européenne des droits de l'Homme, en 2011, a rendu 105 arrêts concernant le droit à un recours effectif. C'est le second thème le plus traité, après la durée des procédures (199 arrêts). Et ce nombre va encore augmenter, car les États européens, au nom de l'austérité, restreignent, délibérément, cet accès. Pour ce faire, ils ont inventé des règles juridiques et des restrictions financières. Il nous faut en examiner quelques-unes et décider, face à cette situation, l'action nécessaire des citoyens et de leurs porte-parole historiques, les avocats.

I. LES RESTRICTIONS À L'ACCÈS À LA JUSTICE

Au nom de l'austérité, dissimulée, parfois, sous les termes de « performance de la justice », on impose des restrictions aux citoyens quant à la reconnaissance judiciaire de leurs droits. L'économie de marché s'est durcie et impose

sa loi, loi qui n'a aucun lien avec les droits fondamentaux. La justice n'est pas épargnée et doit se soumettre à des économies. D'un désir de grandeur on est passé à une généralisation des restrictions, des restrictions à la fois juridiques et financières.

A. Les restrictions juridiques à l'accès à la justice

Ces restrictions, insidieuses, peuvent toutes apparaître comme parfaitement justifiées et justifiables. Le souci d'un citoyen est de soumettre sa cause, quelle qu'elle soit, à un juge indépendant et impartial. C'est le « droit au bon juge » évoqué par le Doyen Serge Guinchard. Le justiciable attend d'un juge qu'il prenne le temps de l'écouter, de le comprendre et rende une décision motivée qui lui soit compréhensible. La justice contribue ainsi à la paix sociale. En France, en 1789, la révolution française n'a pas débuté par une demande de libertés mais par celle de l'égalité des droits. Tout commence par l'égalité et c'est la Justice.

“ Les textes créent constamment des pièges procéduraux destinés à empêcher la rencontre entre le justiciable et son juge ”

Or malgré leur adhésion à la Charte des droits fondamentaux qui proclame le droit au recours effectif (art. 47), les États ont multiplié les barrières juridiques pour empêcher le justiciable d'accéder à son juge. Le contentieux est considéré comme un tsunami, une catastrophe naturelle qu'il faut endiguer à tout prix. Certains gouvernants prétendent même qu'il y a beaucoup trop de justiciables et que le citoyen européen deviendrait procédurier comme le citoyen du nouveau monde. Le justiciable et son avocat seraient des empêcheurs de vivre paisiblement sans conflits. Ils dérangent. On les incite à s'arranger rapidement et sans coût pour l'État. Et pourtant... Le conflit n'est pas étranger à la vie des sociétés. Il en fait partie intégrante. Georg Simmel, philosophe allemand, indique même dans son ouvrage « Le conflit » qu'il faut inverser nos habitudes de pensée : plutôt que de chercher à exclure les conflits ou en diminuer l'intensité et le nombre pour structurer solidement une société, il s'agit de les considérer comme un facteur d'équilibre social.

L'honneur de notre tradition juridique et judiciaire, fondée sur le droit romano-germanique, résulte du fait que, quel que soit l'enjeu du litige sur le plan matériel et/ou humain, le juge doit toujours répondre présent. C'est sa dignité, sa raison d'être. On doit considérer que le justiciable est le maillon fort d'un État de droit digne de ce nom. Le justiciable doit trouver, pour lui répondre, un bon juge. Mais est-ce aujourd'hui toujours le cas ? Les textes créent, constamment, des pièges procéduraux destinés à empêcher la rencontre entre le justiciable et son juge.

Le durcissement des règles procédurales. Certes, le juge doit examiner la recevabilité du recours. Toutefois, cette recevabilité ne doit pas être un prétexte pour, systématiquement, écarter le justiciable. Le droit a atteint un trop haut niveau de sophistication. Ainsi, en France et dans toute l'Union européenne, on multiplie les filtres destinés à restreindre l'accès au juge et les règles d'irrecevabilité. Sous des prétextes de procédure formelle, sans entendre le justiciable, sans examiner le fond et l'équité de sa cause, le juge, en toute solitude, pourra, par une décision rapide, parfois non motivée, rejeter la procédure sans jamais aborder le fond. Environ un tiers des décisions rendues par la Cour de cassation ne sont pas vraiment motivées. En 2012, les décisions de non-admission correspondaient à 35,28 % des décisions rendues par la première chambre civile de la Cour de cassation. Pour les autres chambres, le chiffre également d'un tiers ou un peu moins, sauf pour la chambre criminelle où il atteint 68 %. Or, l'expression « non admis » jette à tort un « double discrédit, d'une part, sur la Cour de cassation, car le justiciable pense que son pourvoi n'a pas été examiné et, d'autre part, sur l'avocat aux conseils à qui le justiciable pourrait reprocher d'avoir soutenu un pourvoi que la Cour de cassation n'a pas pris la peine de juger » (lire en ce sens L. Poulet, « La pratique des décisions de non-admission. Le point de vue d'un avocat à la Cour de cassation » : Gaz. Pal. 8 févr. 2014, p. 9, 165w9).

“ On connaît la jurisprudence de la CEDH puisque, entre 1959 et 2009, elle a rendu plus de 3 000 arrêts concernant la durée excessive des procédures ”

Par ailleurs, devant la cour d'appel, le conseiller de la mise en état est seul compétent pour prononcer la caducité de l'appel, pour déclarer l'appel irrecevable... (CPC, art. 914). En revanche, le juge de la mise en état ne peut statuer, lui-même, sur toutes les fins de non-recevoir. Le justiciable peut donc attendre des mois, voire des années, pour se voir appliquer une fin de non-recevoir que le juge de la mise en état avait pu discerner dès le début de la procédure.

Dans le même temps, on généralise et exige l'exécution provisoire des décisions de première instance, c'est-à-dire le paiement, par le justiciable ayant été condamné par la juridiction de premier degré, et ce sans attendre le nouvel examen par une juridiction supérieure. Ainsi, ayant réglé ou ne pouvant le faire, il n'accèdera pas au second degré et, souvent, à la collégialité des magistrats. Il s'agit

second un filtre pour éviter les appels. Cela renchérit la procédure et génère une insécurité pour le justiciable appelant.

La Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que cela pouvait être un frein à l'accès de justice. Elle a condamné la France (CEDH, 14 nov. 2006, n° 348/03, ONG c/ France). Cela n'a rien changé. Au contraire, la règle a été généralisée. Devant certaines juridictions, l'exécution provisoire peut être de droit (conseil des prud'hommes) alors qu'on connaît le taux d'appel en cette matière (61 %) et la qualité des jugements rendus.

De même, la durée des procédures civiles et pénales peut constituer un déni de justice rendant l'accès aux tribunaux largement illusoire. On connaît la jurisprudence de la CEDH puisque, entre 1959 et 2009, elle a rendu plus de 3 000 arrêts concernant la durée excessive des procédures (3 000/12 000)... arrêts rendus après de longues années, puisque cette juridiction n'applique pas les règles qu'elle exige.

Selon une enquête du ministère de la Justice publiée dans le cadre des débats sur la « justice du XXI^e siècle », 95 % des Français trouvent leur justice trop lente, 88 % la perçoivent trop complexe et 80 % estiment le langage judiciaire peu compréhensible. Cela n'empêche pas 55 % des sondés de lui faire confiance.

Les chiffres donnés par la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) dépendant du Conseil de l'Europe, sur la longueur des procédures, sont eux aussi inquiétants. Ainsi, les affaires non pénales sont jugées en France en 220 jours. Au Portugal, elles le sont en 1 100 jours. Pour les affaires civiles et commerciales contentieuses, c'est Malte qui tient la palme avec 800 jours, alors que la France est à un peu moins de 300 jours. Le meilleur temps est celui de la Lituanie et de la République tchèque à moins de 100 jours. Pour les affaires de droit administratif, la France est à plus de 300 jours. Il s'agit de moyenne pour 2010. Compte tenu du manque de moyens, on peut penser que les années postérieures ne sont pas meilleures.

Il faut signaler la publication des tableaux de bord de la justice dans l'Union européenne, initiative de la direction Justice de la Commission européenne. Le premier, publié en 2013, le second, en mars 2014. En annexe, figure l'étude du CEPAJ sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres qui se fonde sur les chiffres et données de l'exercice de l'évaluation 2012-2014. La Commission y note que la durée d'une procédure avant l'obtention d'une décision de première instance peut avoir des conséquences sur le coût de la procédure et donc sur l'effectivité de la justice. La France n'est pas parmi les moins efficaces pour les affaires civiles et commerciales et contentieuses. Mais, depuis 2010, le délai est stable à une année.

Dans les 10 premiers États membres, la procédure judiciaire se résout en moins d'un an, puisque la durée de la procédure est de 200 jours au maximum. Enfin, pour les affaires civiles, commerciales et contentieuses, la France est parmi les États membres les moins efficaces, car un peu moins de 100 % des affaires sont classées.

Le tableau ne semble pas tenir compte de l'exécution des décisions judiciaires définitives. Or, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH, 10 avr. 2014, n° 5238/10,

Teribus c/ Portugal] indique que le droit à un tribunal serait illusoire, si l'ordre judiciaire interne d'un état membre permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. La Cour précise que si la décision définitive reste inexécutée, cela vide de son sens la protection accordée par l'article 6 de la Convention. Ainsi, elle considère explicitement que l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 de la Convention. Elle rappelle l'existence d'une obligation positive de mettre en place un système qui soit effectif, en pratique comme en droit, et qui assure l'exécution des décisions judiciaires définitives entre personnes privées.

Dès lors, la responsabilité des États est susceptible d'être engagée si les autorités nationales chargées des procédures manquent de diligences. Cette responsabilité peut être engagée, aussi bien lorsque c'est une personne de droit privé que de droit public qui doit exécuter une décision judiciaire. En l'espèce, la Cour a caractérisé l'absence de diligence de l'huissier de justice qui, dans le cadre de la procédure, a omis de donner une assistance adéquate aux requérants afin d'assurer avec célérité l'exécution d'un jugement rendu par le tribunal. La Cour européenne des droits de l'Homme considère que les autorités nationales n'ont pas assisté les requérants de manière effective dans les démarches afin qu'ils obtiennent l'exécution du jugement et conclut, dès lors, à la violation de l'article 6 § 1^{er} de la Convention. Ainsi, ces statistiques seraient utiles pour connaître la durée moyenne de l'exécution du jugement et le nombre de décisions qui ne peuvent, pour une raison ou pour une autre, être exécutées.

En France, le rapport sur la « célérité et la qualité » de la voie d'appel a conduit à une réforme importante de la procédure devant la cour d'appel. Pour les justiciables et leurs avocats, en a découlé une forte insécurité juridique, fondée sur la coexistence de pratiques différentes selon les cours d'appel et la nécessité, pour la Cour de cassation, d'émettre plusieurs avis (notamment sur les questions de communication de pièces). La volonté du législateur a également été d'obtenir des conclusions structurées et donc d'imposer un cadre précis pour les écritures des avocats, au détriment de leur liberté. De façon étonnante, le barreau, généralement rebelle, a accepté l'ensemble de ces dispositions, sans néanmoins ménager ses critiques et son inquiétude. Localement, compte tenu du manque de moyens, on s'aperçoit que les magistrats se sont adaptés et ont décidé de faire échapper la procédure aux délais légaux avec les conséquences en matière de sécurité juridique qu'on imagine. Par ailleurs, pour tenter d'améliorer ces délais, des conventions ont été conclues entre magistrats et barreaux. Sur le principe, l'idée intéressante mais il n'existe aucun cadre légal. Parfois, ces conventions traitent des échanges par voie électronique, d'autre fois de la structuration des écritures des avocats... Des droits locaux sont en train de s'ériger. Les protocoles sont signés par les bâtonniers qui ont considéré être titulaires d'un mandat donné par leur barreau. Corinne Bléry, dans « les métamorphoses des sources – la contractualisation de la procédure civile » (Gaz. Pal. 31 juill. 2014, p. 11, 178k0) rappelle que le « Bâtonnier représente le Barreau dans tous les actes de la vie civile » et se demande si un protocole de procédure est « un acte de la vie civile » ? « Dans

le cas contraire », précise-t-elle, « un mandat des avocats du barreau serait alors nécessaire. À tout le moins, les parties non représentées ne peuvent être liées par de tels protocoles ni les avocats extérieurs au barreau. En outre, un chef de juridiction ou un bâtonnier peut-il être considéré comme engageant sa juridiction ou représentant les avocats de son barreau... alors qu'il accepte de signer un protocole comportant des dispositions *contra legem* ? »

D'autres phénomènes doivent être dénoncés. Ainsi, sous prétexte de définir le périmètre d'intervention du juge, on veut, en réalité, déjudiciariser. Dans leur délibération de La Baute (31 mai 2013), les Premiers présidents de cour d'appel ont suggéré un grand nombre de transferts, vers les notaires ou le secteur privé, de contentieux divers. Au prétexte d'une prétendue « simplification du droit », les notaires, en 2014, ont également émis des suggestions. Comme par extraordinaire, toutes entraînent un renforcement du secteur notarial et une diminution du contentieux et des activités des avocats.

« L'objectif d'une médiation obligatoire est de réduire le contentieux »

Les rapports se multiplient, qui préconisent le développement des modes alternatifs de règlement des différends au détriment du contentieux. Déjà, à titre expérimental, certains litiges sur l'autorité parentale sont renvoyés en médiation. On ne peut plus saisir le juge sans avoir, préalablement, utilisé la médiation (L. n° 2011-1862, 13 déc. 2011 : JO 14 déc. 2011, p. 21105). Un bilan sera fait au 31 décembre 2014 pour savoir si cette expérience doit être étendue dans toute la France, mais on ne sait encore avec quels moyens. Dans certains pays européens, on institue des médiations obligatoires lorsque le système judiciaire est bloqué. Tel est le cas de l'Italie. Un premier décret (4 mars 2010) instituant cette médiation obligatoire pour nombre de contentieux a été annulé, le 24 octobre 2012, par la Cour constitutionnelle italienne pour des raisons de pure forme. On aurait pu espérer que la motivation tienne en le nécessaire accès au juge et le caractère insupportable de ce filtre. Tel n'a pas été le cas. Une nouvelle loi a ainsi institué la médiation obligatoire en Italie. Pour calmer les avocats, leur présence obligatoire a elle aussi été prévue. Dans d'autres pays, cette solution est envisagée, comme en France, ou déjà pratiquée. Pourtant, cette culture du compromis n'est pas la nôtre. Elle ne peut être qu'une voie complémentaire à l'accès traditionnel à la justice et non une voie équivalente.

L'objectif d'une médiation obligatoire est de réduire le contentieux. En prônant une médiation gratuite, on écarte nécessairement les véritables professionnels qui ne pourront intervenir sans indemnisation. De surcroît en la rendant obligatoire, on risque, comme le rappelait le conseiller Fabrice Vert (« La tentation de la médiation obligatoire » : Gaz. Pal. 18 janv. 2014, p. 9, 162g0) de la dénaturer dans être assuré par ailleurs de la développer. En effet, la médiation est axée sur l'autonomie et la responsabilité de l'ensemble de ses acteurs. Il est contraire à son essence même d'en faire un préalable obligatoire à toutes actions judiciaires. Si elles y vont

contraintes et forcées, ce ne sera qu'un passage obligatoire purement formel et qui risque de donner aussi peu de résultat que les tentatives préalables obligatoires de conciliation devant les conseils des prud'hommes ou les tribunaux d'instance ».

il serait préférable, comme dans certains pays, outre de prévoir une véritable information en matière de médiation, d'imaginer des incitations financières pour faciliter le choix des modes alternatifs de règlement des litiges.

Viviane Reding, ancienne membre de la Commission européenne chargée de la Justice, indiquait entendre développer la médiation. La question de l'utilisation des modes alternatifs de règlement des conflits fait partie du questionnaire du « tableau de bord de la Justice en Europe », diffusé en 2013, et en 2014, par la Commission dans le cadre du programme « justice pour la croissance ». Les avocats doivent participer largement et avec ambition à ce processus.

Les suppressions envisagées. Dans de nombreux pays, on a décidé la suppression physique de juridictions. Ainsi, au Portugal, une nouvelle carte judiciaire a été instaurée qui a entraîné la suppression de 70 tribunaux.

Dans d'autres pays européens, la même démarche est en cours pour des économies d'échelle et une volonté de spécialisation des juridictions (Finlande, Croatie, Irlande, Suède, Belgique, Danemark et Pays-Bas selon le CEPEJ).

En France, entre 2007 et 2011, près de 400 juridictions ont été supprimées représentant un tiers des tribunaux existants. On en comptait 1 206 juridictions en 2007 pour 816 aujourd'hui. Ce sont les juridictions traitant des contentieux du droit du travail, des litiges de la consommation, du logement, des petits litiges qui ont été les premiers évincés, au nom de l'efficacité de la justice.

Pourtant, la France était dans la moyenne européenne. En 2006, on y comptait un tribunal pour 70 255 habitants alors qu'en Allemagne, on compte un tribunal pour 72 569 habitants. Le ressort d'un tribunal français couvrait 703 km². Il est de 314 km² en Allemagne et 363 km² en Autriche.

On crée un éloignement supplémentaire pour les justiciables, qui vont devoir parcourir 100 ou 150 kms pour faire valoir une argumentation auprès d'une juridiction.

Pour des personnes qui vivent déjà dans la précarité, cela équivaut à les priver d'accès à la justice.

Supprimer une juridiction de proximité et n'instaurer aucune méthode aisée permettant d'accéder au juge, c'est supprimer le droit à un recours effectif.

De surcroît, les réformes concernant les juridictions ont un coût important. Elles doivent être programmées dans la durée et chiffrées, ce qui n'avait pas été le cas, lors de la précédente réforme en France. Elles ne doivent pas être menées dans une perspective uniquement malthusienne. Elles doivent être liées aux réformes des collectivités territoriales.

Le développement d'e-justice créerait qu'une une fracture supplémentaire. L'accès à la Justice n'est plus possible pour ceux qui ne maîtrisent pas la technologie numérique.

La Cour de justice de l'Union européenne a considéré qu'on ne pouvait proposer exclusivement des voies électroniques de justice car, si tel était le cas, « l'exercice des

droits pourrait être rendu pratiquement impossible... pour certains justiciables » (CJUE, 8 mars 2010, n° C-317/07 à C-320/08, Rosalba Atassini et a. c/ Télécom Italia).

Toutefois, il faut aussi admettre que les systèmes de technologie de l'information et de la communication peuvent contribuer à réduire la longueur des procédures et à faciliter, parfois, l'accès à la justice. Ils peuvent jouer un rôle croissant dans la coopération transfrontalière entre les autorités judiciaires et entre les avocats, et donc permettre une application effective de la législation dans l'Union européenne. Les écueils sont connus, ils doivent être maîtrisés. Il faut se méfier des systèmes experts qui, dans un premier temps, servent les avocats ou les magistrats, puis, dans un second temps, imposent leurs solutions aux mêmes professionnels du droit. De même, les systèmes qui imagent le développement d'une informatique d'aide à la rédaction pour les contentieux à caractère répétitif avec des formules préalables et préenregistrées peuvent générer, soit une dégradation du droit, soit le cantonnement de l'avocat ou du juge dans des dossiers types, réduisant leur liberté d'appréciation et générant une forme de paresse intellectuelle, de conformisme et de perte de liberté. Les informaticiens sont toujours, en début de leur mission, des exécutants. Puis, au fur et à mesure, ils imposent, sous prétexte technique, leurs normes et leurs impératifs aux autres parties.

« Le Code de procédure civile du Québec prévoit, depuis le 4 juin 2009, une procédure pour plaideurs quérulents »

Après la suppression des tribunaux, verrons-nous la suppression des juristes ? La Commission européenne, dans son rapport 2012 sur l'intégration du marché unique, stigmatise le marché des services juridiques qui ne serait pas assez concurrentiel. On évoque de nombreuses professions réglementées au niveau national et on prétend que ces réglementations prendraient la forme de barrières à l'entrée et de restrictions à l'exercice d'activités professionnelles. Il s'agirait d'ouvrir la profession encore plus qu'elle ne l'est... Mais les avocats ne sont pas les plus concernés.

Concomitamment, dans le rapport 2012 déposé par le CEPEJ, on invoque le trop grand nombre d'avocats dans certains pays. Le CEPEJ vise la Grèce mais aussi l'Italie, l'Espagne, Chypre et Malte. On retrouve ainsi des pays qui sont sous le contrôle attentif de cette Troïka composée de la Commission européenne, du Fond monétaire international et de la Banque centrale européenne. Ce trio, dont les prérogatives sont aussi étendues qu'opaques, exerce un pouvoir effectif. Ils mesurent le système judiciaire sous l'unique aune de l'économie et de la finance.

L'Union européenne veut oublier que c'est le droit qui la rapproche du citoyen européen et lui donne la légitimité qu'elle n'a pas comme simple coordinatrice des flux de marchandises ou de capitaux. Cela ne doit pas empêcher, pour la profession d'avocat en France, une réflexion sur le nombre des avocats. Le chiffre peut, certes, paraître faible par rapport au reste de l'Europe (60 000 avocats en

France, pour 200 000 avocats, 150 000 en Allemagne ou en Espagne, 150 000 solicitors en Angleterre et au Pays de Galles). Toutefois, parallèlement, on constate une paupérisation de certains avocats préoccupante. Le barreau de Paris, à juste titre, dans le rapport *Haeri* publié en décembre 2013, y expose ses calculs et inquiétudes pour l'avenir.

On supprime des juridictions. On envisage la suppression de juristes. Il restera à supprimer les justiciables. Le Code de procédure civile du Québec prévoit, depuis le 4 juin 2009, une procédure pour plaideurs quérulents. Elle permet au juge d'interdire à un justiciable qui exerce son droit d'ester en justice, de manière excessive ou déraisonnable, d'introduire une demande en justice, sans autorisation préalable. En 2014, en France, on comptait 200 plaideurs qualifiés de quérulents par la justice (v. C. Kleitz, « La quérulence en effervescence » : *Gaz. Pal.* 13 mars 2014, p. 3, 170s1, éditorial), leur interdira-t-on d'agir ?

Enfin, la dernière démarche constatée consiste en une déjudiciarisation. On considère qu'un certain nombre de questions, qui relevaient habituellement de la justice, doivent être renvoyées vers le secteur privé (traitement par les notaires du divorce sans recours au juge par exemple. Or, nous avons besoin de la justice. Le recours au juge n'est ni un luxe, ni un détour. L'ordre du droit et de la justice doit primer sur le désordre des forces. Les restrictions financières s'ajoutent aux restrictions juridiques.

B. Les restrictions financières à l'accès au juge

On peut certes se contenter d'adhérer à la justice, comme valeur ou vertu. Cela a un mérite. Cela ne coûte rien. Toutefois, des ressources matérielles sont nécessaires pour mener une véritable politique de justice et en faire une institution au service des citoyens.

Les budgets de la justice en Europe. Pour être indépendants et non-corruptibles, les juges doivent être correctement payés, travailler avec du matériel récent de haute technologie, mener des investigations éventuellement complexes et coûteuses pour découvrir la vérité.

Or, partout, les budgets de la justice sont en baisse. On note une diminution programmée des budgets de la justice de plus de 20 % sur cinq ans au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. En Espagne, la réduction des salaires des magistrats est d'environ 10 %. Il en est de même au Portugal.

La première difficulté tient donc au budget consacré par les États à leur justice. Le rapport du CEPEJ, publié en 2012, sur les chiffres de 2010, qu'on peut imaginer plus mauvais en 2012 et 2013, sont édifiants. En 2014, les budgets de la justice vont continuer à baisser ou, au mieux, à se stabiliser. Cela constituera néanmoins une baisse de la protection des droits, si l'on considère l'augmentation parallèle des charges et l'inflation. Par ailleurs, les frais de justice augmentent. En 2012, il n'existait plus qu'un pays permettant l'accès gratuit au juge (le Luxembourg).

En effet, en France, le gouvernement de François Fillon avait instauré en 2010 :

- une taxe de 150 € payée par chacune des parties devant la cour d'appel ;
- une taxe de 35 € pour toute demande en première instance, quelle que soit la nature du litige ou de la juridiction.

Naturellement, l'absence de règlement de la taxe de 35 € constituait un motif d'irrecevabilité du recours. Le Conseil national des barreaux français avait introduit un recours devant le Conseil d'État pour voir supprimée cette taxe, recours rejeté par un arrêt du 28 décembre 2012, aux motifs que les buts poursuivis étaient légitimes car les taxes ne constituaient pas une charge excessive au regard des facultés contributives des justiciables.

En 2014, le Gouvernement passé à gauche a décidé la suppression de la taxe de 35 €, qui rapportait 60 millions d'euros affectés au budget de l'aide juridictionnelle. Aucun fonds n'est venu la remplacer. Toutefois, on imagine désormais une taxe pesant sur le chiffre d'affaires des avocats qui permettrait de couvrir cette somme... Un peu comme si on demandait au médecin de payer pour couvrir le déficit du budget de la sécurité sociale.

Ces taxes et frais de procédures sont en augmentation et constituent une ressource financière pour les États. En Autriche, en 2010, toujours selon le CEPEJ, la part des ressources issues des frais de justice dans le budget alloué aux tribunaux est de 109,8 %. Le second pays, au niveau des frais de justice, était Malte (51,9 %). Puis, ce sont des pourcentages résiduels de moins de 10 % (Angleterre 8,8, Italie 7,4, Allemagne 4,1, Belgique 3,7...).

En Espagne, la loi du 21 novembre 2012 a instauré une augmentation considérable des frais de justice. Dans l'ordre civil, l'échelle est de 150 € pour les petits litiges, de 300 € pour les requêtes et les litiges « ordinaires », de 800 € en cas d'appel, et 1 200 € pour la Cour de cassation. En matière administrative, on retrouve les mêmes chiffres : 200 € pour le tribunal, 800 € pour la cour d'appel et 1 200 € en cassation. Les chiffres sont un peu moindres pour les litiges en matière sociale (500 et 750 €). La Fédération des barreaux d'Europe s'est manifestée auprès du ministère de la Justice espagnol, et ce sans succès.

L'Agence des droits fondamentaux a mis en exergue le montant élevé des frais de justice couvrant les frais de procédure et les frais d'avocat, comme constituant un obstacle à l'accès à la justice dans huit États membres. La CEDH (CEDH, 26 oct. 2010, n° 046040/07, *Marina c/ Lettonie*) a conclu que l'obligation de payer des droits d'instance aux tribunaux civils au moment de déposer une réclamation ne pouvait pas être considérée comme une restriction du droit d'accès à un tribunal, incompatible en soi avec l'article 6 CEDH, pour autant que cette obligation ne pose pas atteinte à « l'essence du droit d'accès à un tribunal ». Auparavant, la même CEDH avait rendu un arrêt (CEDH, 12 oct. 2007, *Stankov c/ Bulgarie*) dans lequel elle considérait que des frais de procédure atteignant, il est vrai, 90 % du dédommagement reçu par le plaignant, constituaient une restriction à l'accès à la justice.

Néanmoins, les restrictions à caractère purement financier sans aucun lien avec les perspectives de réussite d'une demande devaient faire l'objet d'un examen particulièrement rigoureux dans l'intérêt de la Justice.

L'aide juridictionnelle. La dernière restriction concerne le budget de l'aide juridictionnelle.

Pour assurer l'effectivité des droits, il faut aider les justiciables les plus démunis à assumer les dépenses qu'implique le recours aux instances juridictionnelles et aux partenaires de justice. Le droit à l'aide juridictionnelle

est reconnu par la Charte des droits fondamentaux en son article 47.

Des chiffres comparables se retrouvent au niveau du budget de l'aide juridictionnelle. Pour 100 000 habitants, les Pays-Bas ont 3 074 affaires alors que, pour la même proportion, nous ne constatons en Autriche que 213 affaires, en Italie 263 affaires, et en France 1 404. Les Pays-Bas versent, par dossier, en moyenne 701 €, alors que la France verse 396 €, l'Allemagne 742 €, l'Autriche 1 029 € et le Royaume-Uni 3 551 €.

Le budget pour l'aide juridictionnelle par habitant varie très fortement. En Hongrie, il est de 0,03 €, pour 22 € aux Pays-Bas et 46 € en Angleterre. Mais, partout, la tendance est à la baisse.

Les critères d'attribution, selon les pays, sont les ressources, le bien-fondé des demandes (Autriche) et parfois intègrent des critères complémentaires tenant à l'importance de l'affaire, au dédommagement attendu, à l'existence d'une assurance. L'État peut donc jouer sur le montant des sommes allouées (budget global ou budget par procédure), sur les critères d'attribution de l'aide juridictionnelle, ou sur le champ d'application (par exemple, l'exclusion du contentieux des étrangers) pour diminuer le nombre d'affaires portées en justice par les plus pauvres.

Dans de nombreux pays (Pays-Bas, Royaume-Uni, Portugal, Espagne, Autriche), les gouvernements ont la volonté de diminuer simultanément les contentieux et les coûts. Dès lors, les frais de justice augmentent et le bénéfice de l'aide juridictionnelle est limité, afin de « maîtriser » l'accès à la justice.

« Peu d'avocats sont concernés par l'aide juridictionnelle mais son poids financier n'est pas négligeable »

En Belgique, le Gouvernement semble sur le point d'adopter un certain nombre de mesures :

- adoption d'un ticket modérateur à la charge du justiciable (10 euros pour toute demande et 30 euros par procédure) ;
- obligation pour tout jeune avocat de traiter gratuitement 5 dossiers ;
- instauration du *pro bono* : incitation faite aux cabinets d'avocats d'accepter de prendre en charge gratuitement un certain nombre de dossiers d'aide juridictionnelle au prorata du nombre d'avocats dans la structure, et ce en échange d'un « label » décerné par le ministère de la Justice ;
- paiement des honoraires de l'aide juridictionnelle par prélèvement sur les sommes récupérées lorsque cela est possible ;
- renforcement des contrôles de qualité et élargissement des sanctions ;
- diminution de la valeur du point d'aide juridictionnelle.

Le Barreau belge, opposé à ces mesures, ne parvenant pas à se faire entendre, une grève de l'aide juridictionnelle a été décidée en juillet 2013. Pour l'instant, le Gouvernement n'a pas mis son projet en œuvre.

Finalement, en avril 2004 (2014), la Belgique a été un des rares pays en Europe à augmenter le budget de l'aide juridictionnelle à concurrence de 7,4 millions d'euros. L'indice (JV belge) a été revalorisé et est fixé à hauteur de 25,50 €. Toutefois, structurellement, l'aide juridictionnelle reste sous financée.

En Irlande, le budget de l'aide juridictionnelle est passé de 27 millions d'euros en 2008, à 24 millions d'euros en 2011. En Angleterre, le budget pour l'aide légale a été coupé de 10 % pour 2012. Aux Pays-Bas, une première coupe de 50 millions d'euros a eu lieu en 2011, puis une nouvelle coupe de 50 millions d'euros le 1^{er} juillet 2012. On peut citer également la République Tchèque et l'Écosse (coupe de 30 %).

En France, le rapport de diagnostic établi par l'Inspection générale des services judiciaires en novembre 2013, et consacré à l'évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle, est révélateur. En premier lieu, en 2012, plus d'un million de justiciables ont bénéficié l'aide juridictionnelle. 25 000 avocats ont assuré au moins une mission à ce titre dans le cadre juridictionnel et 17 000 hors juridiction (garde à vue...). Le budget global de l'AJ s'élève à 378 millions d'euros. 94 % de ce budget indemnise les interventions des avocats, 2 % les huissiers, et 4 % les experts. Les avocats français sont régulièrement en grève ou en colère contre le montant de l'indemnisation fixée par l'aide juridictionnelle. Ainsi que l'indique le texte précité « le rapport des avocats à l'aide juridictionnelle est complexe en raison de la diversité de cette profession, de son caractère évolutif et des enjeux de l'aide juridictionnelle pour elle non univoque : les avocats s'en disent parfois aussi victimes à cause de son montant selon eux trop faible au regard du « point mort » d'un cabinet, c'est-à-dire du niveau de rémunération en dessous duquel l'exploitation d'un cabinet devient déficitaire ». Le Conseil national des barreaux, dans son rapport du 26 octobre 2013, a rappelé que l'aide juridictionnelle était une « ressource », mais non un revenu, qu'elle ne permet pas de payer les charges du cabinet, et encore moins la rémunération du travail intellectuel. Toutefois, il faut rappeler que peu d'avocats sont en réalité concernés par l'aide juridictionnelle. Les cabinets d'affaires n'en traitent pas. Moins de la moitié des avocats effectuent des missions et peu ont un chiffre d'affaire majoritairement constitué de dossiers du secteur assisté.

Toutefois, si on prend en compte à la fois les revenus cumulés des avocats pour 2012 (4 167 000 000 €), les chiffres de la mission précitée, soit 378 000 000 € dont 94 % va aux avocats (353 200 000 €), si on ramène ce chiffre aux bénéficiaires cumulés, on parvient à un poids de l'aide juridictionnelle, dans les revenus des avocats, de 8,5 %. Cela n'est pas négligeable. Dès lors, certaines réflexions selon lesquelles la profession d'avocat pourrait parfaitement travailler sans l'aide juridictionnelle doivent être nuancées. Quelle entreprise accepterait de se passer, du jour au lendemain, de 8,5 % sur son chiffre d'affaires ? Même si le raisonnement est justifié sur le plan économique, la position idéologique d'une position dans l'économie de marché qui imposerait l'abandon de l'intervention en matière d'aide juridictionnelle n'est pas acceptable (v. D. Lecomte, « Une façon de voir le système de l'aide juridictionnelle ou comment ne jamais résoudre la question » : Gaz. Pal. 14 juin 2014, p. 11, 181z2). L'analyse des chiffres donnée par l'UNCA et l'analyse de

l'importance de l'aide juridictionnelle dans l'activité des avocats faite par l'Observatoire du Conseil national des barreaux permettrait d'arriver à d'autres conclusions. On sait que deux tiers des avocats actifs dans le secteur de l'aide juridictionnelle réalisent moins de deux missions par mois, et que 84 % des avocats réalisent en moyenne, moins de cinq missions d'aide juridictionnelle par mois. Ce chiffre augmente, puisqu'en 2005, le taux s'établissait à 80 %.

“ Les classes moyennes se trouvent, pour certains contentieux, pratiquement interdites de recourir au juge ”

Il faut regarder pour cela les travaux du Conseil des barreaux européens, qui a fait un grand nombre de recommandations pour assurer la pérennité de l'aide juridictionnelle dans l'Union européenne :

- traitement de l'aide juridique comme un droit fondamental qui garantit l'accès à la justice et permet une défense efficace et réelle accordée à tous, sans distinction de résidence ou de nationalité. Il estime que l'aide juridictionnelle est une garantie procédurale prioritaire ;
- mise en place d'une ligne budgétaire spécifique de l'Union européenne pour assurer l'élaboration d'un régime d'aide juridique européen et soutien des régimes nationaux dans les États membres ;
- garantie de l'étendue de l'aide juridique à tous les domaines du droit, à toutes les juridictions et aux modes alternatifs de résolution des conflits en ceux compris l'assistance d'un avocat à tous les stades de la procédure, l'assistance d'expert, la traduction et l'interprétation et autres frais de procédure ;
- garantie d'une couverture spécifique des frais supplémentaires découlant des procédures transfrontalières ;
- définition de normes minimales communes d'octroi de l'aide juridictionnelle sur le territoire de l'Union européenne ;
- promotion d'un accès aisé pour l'ensemble des citoyens aux informations nécessaires à l'obtention de l'aide juridique ;
- promotion de la gestion électronique de l'aide juridique pour les justiciables avec une coopération réelle des services publics ;
- reconnaissance du rôle essentiel des avocats dans la procédure d'aide juridique en mettant en évidence les garanties, en particulier déontologique et la qualité des initiatives développées par les barreaux ;
- soutien à la formation spécifique des avocats qui fournissent des services dans le cadre de l'aide juridique.

Ces propositions doivent être reprises par les barreaux et portées dans le cadre des débats sur l'aide juridictionnelle. Le Conseil des barreaux européens les défendra devant la future Commission européenne dans le cadre de la préparation du programme post-Stockholm.

L'accès à la justice pour les plus démunis est incertain. Mais c'est également le cas pour les classes moyennes.

En effet, si les plus riches pourront, aujourd'hui comme demain, accéder au juge et si les plus pauvres le pourront parce que les avocats accepteront une indemnisation au rabais, les classes moyennes se trouvent, pour certains contentieux, pratiquement interdites d'accès à la justice. Le coût des frais de procédure, des frais de justice, des professionnels du droit divers, des techniciens, constituent des obstacles qui peuvent être insurmontables. On sait que certains recours sont quasiment fermés aux classes moyennes. Aujourd'hui par exemple, en matière de construction, nombreux sont ceux qui préfèrent abandonner compte tenu du coût d'une action en référé, du coût exorbitant d'un expert judiciaire, de la présence de sociétés de construction qui, souvent, dans le cadre de la procédure auront disparu, et de compagnie d'assurances dont le seul objectif est de faire traîner la procédure pendant des années par tous les artifices procéduriers possibles. Pour engager un recours en matière de construction, il faut, soit des désordres extraordinaires, soit un courage extraordinaire, soit une certaine inconscience.

Les avocats ne peuvent rester passifs. La prééminence du droit est à ce prix. À défaut, c'est l'aventure, l'insécurité, l'absence de crédibilité de l'œuvre de justice. Le droit n'a de sens que s'il tend vers davantage de justice et d'équilibre.

Nous constatons que la situation se dégrade. Rien ne serait pire que de ne rien faire.

II. LA NÉCESSAIRE ACTION DES AVOCATS

Les avocats ne peuvent plus être taiseux devant cette crise. Il convient de dénoncer cette situation qui n'a pas été créée par des juristes, mais bien par des financiers. Or, nous payons tous leurs fautes et leurs erreurs.

On se trouve dans la situation paradoxale où ceux qui nous ont plongés, du fait de leurs spéculations, dans la crise semblent échapper aux conséquences de cette crise qui sont assumées par les citoyens et par les États. Il nous faut participer aux débats mais aussi résister comme avocats.

A. Participer aux débats sur la justice

Résister à l'austérité judiciaire. Les avocats, historiquement, ont toujours participé aux débats publics. Aujourd'hui, ils doivent revenir dans cet « espace public » théorisé par Jürgen Habermas, qui permet aux citoyens de s'exprimer et de peser dans la société. Ils doivent reprendre la parole, tant dans leurs États nationaux que dans l'Union européenne. Il convient de rappeler à la Commission européenne que le droit n'est pas une marchandise et qu'on ne consomme pas du droit, comme on consommerait un produit. Les avocats ne peuvent être traités comme des « producteurs ». L'Union européenne, comme les États membres, ne va pas bien. Chacun le sait. Elle n'est plus l'objet d'un enthousiasme populaire. Elle est devenue source de perplexité, voire d'angoisse. L'Europe est même en danger démocratique. La crise économique liée aux évolutions de la société (apparition de nouvelles technologies contraignantes, mondialisation subie, etc.), conduit à une crise de la démocratie en Europe, à une « démontage de la démocratie », comme le dit Jürgen Habermas. Dans cette situation, on retrouve le chemin des égoïsmes individuels et nationaux, cette « rouille de la société », que dénonçait déjà Alexis de Tocqueville.

Les seuls combats que nous sommes certains de perdre sont les combats que nous n'avons pas menés. L'action est complexe. Comme juristes, nous exigeons des détails, des précisions et avons cette fâcheuse tendance à détruire plutôt que construire. Toute proposition semble suspecte. Certains, parfois, sont découragés en considérant notre déficit de reconnaissance dans la société. Néanmoins, le sondage réalisé à l'occasion du débat national consacré à la « justice du XXI^e siècle », a démontré que les avocats n'avaient pas une mauvaise image, surtout ceux qui interviennent au titre de l'aide juridictionnelle.

“ *La profession d'avocat en France ne pourra se soustraire aux débats sur les structures dédiées* ”

Un retour à Platon n'a jamais fait de mal. Il s'interroge sur la question de savoir pourquoi nous préférons les cuisiniers ou les pâtisseries aux médecins. La réponse est que pâtisseries et cuisiniers nous font agréablement du mal, là où le médecin nous fait désagréablement du bien. Comme le médecin, nous intervenons auprès de personnes en difficulté ou en souffrance avec une expertise et un langage parfois peu séduisants. Faire aimer les difficultés à son client n'est évidemment pas une chose aisée. De surcroît, le barreau est associé à la justice... dont l'image est particulièrement mauvaise si l'on s'attache aux critères de longueur et de complexité.

Il reste qu'il faut, dans un premier temps, appeler à l'assistance face à cette austérité judiciaire et, dans un second temps, participer aux débats sur la rénovation de la justice en faisant des propositions.

Il faut rappeler qu'en Suisse, l'avocat travaillant au titre de l'aide juridictionnelle facture, à la fin de sa mission, l'exact montant de sa rémunération fixée par ses soins avec modération.

Les avocats français ou européens ne demandent pas tant mais simplement que leur travail intellectuel soit rémunéré. Ils sollicitent un budget de la justice à la hauteur des aspirations des Français alors même qu'on peut craindre son inévitable diminution. Lacrise, mais aussi la modification des besoins générationnels par l'accroissement du nombre des personnes du 3^e et 4^e âges qui font que les politiques publiques en matière de santé prendront politiquement le pas sur celles de justice.

Ce combat ne peut se terminer, même si d'autres solutions doivent être imaginées.

La profession d'avocat en France ne pourra se soustraire aux débats sur les structures dédiées. On assiste, et les chiffres le démontrent, à une concentration des missions de l'aide juridictionnelle auprès de certains avocats ou cabinets. Le Conseil national des barreaux, et son Observatoire, ont constaté une lente érosion du nombre des avocats impliqués dans l'aide juridictionnelle. Le choix de la profession est donc, soit d'observer avec passivité cette érosion, soit d'accélérer les choses en mettant en place des systèmes de regroupement de cabinets aux fins que ceux-ci puissent, avec une nécessaire formation en matière de gestion, arriver à une meilleure rémunération de leur travail dans le domaine de l'aide juridictionnelle.

Lorsqu'on sait que 0,2 % des avocats réalisent plus de 20 missions par mois, ce qui démontre que, dans les faits, cette évolution a déjà eu lieu.

Par ailleurs, d'autres systèmes sont concevables. Le Bâtonnier de Paris, Pierre-Oliver Sur, a demandé, dans une lettre adressée au Premier ministre, l'abrogation des articles 205 et 206 de l'annexe II du Code général des impôts, relatifs à la détermination du quantum de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), déductible. Les articles seraient, selon lui, illégaux, et le Bâtonnier de plaider pour que soit rétablie « l'égalité des armes » entre entreprises et particuliers (ou salariés), quant aux frais et honoraires déboursés pour être défendus à l'occasion d'un procès. Le Bâtonnier Sur a constaté que la TVA agréée dans les services juridiques, utilisée par les personnes non assujetties, pour « mener une action en justice », ne serait pas déductible, « dans les mêmes conditions que pour les assujettis à cette taxe ».

Depuis des années, nous dénonçons le déséquilibre qui existe, notamment dans le procès prud'homal, entre le salarié et l'entreprise, cette dernière déduisant l'intégralité des honoraires de son avocat et, de surcroît, procédant à une déductibilité de la TVA. Le Barreau de Paris s'appuie sur le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, qui a placé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne au même niveau que les traités européens. Or celle-ci, ainsi que rappelé précédemment, prévoit ce droit à l'accès à la justice, ce droit au recours effectif. Or, on ne peut, dans le même procès, traiter différemment l'entreprise qui serait considérée comme un consommateur intermédiaire bénéficiant de la déductibilité de la TVA acquittée, et le consommateur qui, lui, est considéré comme un consommateur final, devant supporter intégralement la charge de la TVA qui grève sa « consommation » judiciaire. Dans un débat judiciaire, aucune des parties n'est un « consommateur de justice ». Les particuliers ont donc droit à déduction. Cet argumentaire mériterait d'être porté devant les juridictions compétentes, et notamment devant la Cour de justice de l'Union européenne.

De même, les avocats devront clarifier leurs demandes en matière de protection juridique. Certains défendent, avec vigueur, l'intervention massive des contrats de protection juridique. D'autres considèrent que ces contrats devraient être taxés pour abonder le budget de l'aide juridictionnelle. C'est ce qu'avait notamment proposé la Commission Darrois parallèlement à la mise en œuvre du mécanisme de subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport aux contrats de protection juridique.

Aujourd'hui, la profession ignore le montant des sommes payées par les consommateurs français pour bénéficier d'un contrat de protection juridique. Ces contrats sont souvent annexés à d'autres prestations (carte bleue, contrats divers...). On ignore aussi le total des dépenses effectuées par les compagnies d'assurance, dans le cadre de ces contrats. Un travail de recherche serait utile. Ainsi, au Québec, il existe un rapport annuel publié par la Commission des services juridiques qui expose exactement le montant des dépenses, le nombre de demandes acceptées dans le cadre de la protection juridique et le coût total. Au contraire de la France, le Québec a estimé que l'assurance juridique devait favoriser l'accès au droit et à la justice. On écarte l'augmentation de la taxe sur les

opérations d'assurance de protection juridique, car cela aurait pour conséquence l'augmentation du montant des primes.

Au contraire de la France, le Québec a estimé que l'assurance juridique devait favoriser l'accès au droit et à la justice.

En revanche, est favorisée une réduction de la taxe sur les opérations d'assurance pour inciter le consommateur à souscrire ces contrats. Le comité d'experts mis en place par le Gouvernement du Québec préconise une réduction de la taxe applicable aux produits d'assurances habitation ou d'assurances automobiles souscrits par le consommateur, de 50 % du coût de la prime de l'assurance juridique, jointe au produit principal, le principe étant de récompenser le citoyen qui ajoute à ce produit principal, souvent obligatoire, une assurance juridique grâce à laquelle, seront pris en charge ces frais juridiques. Mais, au Québec, parallèlement, les assureurs de protection juridique travaillent directement avec le Barreau et d'autres institutions. Le Comité des experts a mis en évidence la nécessité de promouvoir l'assurance de frais juridique, de concert avec une campagne de vulgarisation visant à démystifier le système judiciaire et à mieux faire connaître les différents modes de résolution des conflits. Le Barreau du Québec héberge déjà un site Internet dédié à l'assurance juridique, qui explique le fonctionnement de cette assurance et l'intérêt pour les citoyens d'y souscrire, de même qu'il fournit les renseignements sur son compte (v. P. Gagnon, et G. Brunet, « Assurance juridique ou protection juridique : regards croisés sur les perspectives d'évolution en France et au Québec » : Gaz. Pal. 14 déc. 2013, p. 11, 158k8). Cette démarche propose une coopération entre avocats et assureurs de protection juridique qui n'existe pas en France et dans l'Union européenne. Les assurances de protection juridique considèrent les avocats comme des producteurs, soumis à leurs tarifs. Les assureurs de protection juridique n'ont jamais accepté la transposition, en droit français, de la directive européenne concernant l'assurance juridique et assurant le libre choix de son avocat par l'assuré. Les assureurs avaient introduit un recours devant la Commission européenne aux fins de contester cette disposition, en considérant qu'elle entraînerait un surenchérissement du coût de l'assurance et de la justice. Le Conseil des barreaux européens a déposé des observations auprès de la Direction « Concurrence » de la Commission, qui a renoncé à toute instance.

Puis, la Cour de justice de l'Union européenne a été saisie par la Cour suprême des Pays-Bas sur la possibilité, pour une compagnie de protection juridique, de faire intervenir ses salariés et d'aborder, dans le contrat d'assurance, le coût de l'assistance juridique d'un avocat ou d'un représentant librement choisi par l'assuré. La question portait sur la possibilité, dans une police de protection juridique, de prévoir que l'assistance juridique dans la procédure judiciaire ou administrative, devait être en principe être assurée par les salariés de l'assureur, et que les coûts d'assistance d'un avocat et d'un représentant librement choisis par l'assuré ne pourraient être couverts que si l'assureur estime que l'affaire doit être déléguée à un conseil externe.

Les compagnies entendaient faire valider cette clause pour exclure l'avocat de la démarche judiciaire et le substituer

par son salarié, ou à défaut repousser à l'extrême le recours aux juridictions.

La Cour de Justice a répondu que l'article 4 § 1^{er} de la directive n° 87/344/CEE du Conseil du 22 juin 1987, s'opposait à cette interprétation. Les coûts d'assurance juridique d'un avocat, ou d'un représentant choisi par l'assureur, ne doivent pas être susceptibles d'être pris en charge que si l'assureur l'estime nécessaire. Il revient donc à l'assuré de prendre seul la décision de choisir un avocat, et la compagnie d'assurance ne peut l'en empêcher dans ces conditions contractuelles.

« Les assurés percevraient 30 % de moins que ce que la justice leur aurait accordé, mais dans un délai bref »

Ainsi, les actions des compagnies de protection juridique se multiplient aux fins de lutter contre le libre choix, par l'assuré, de son avocat. Il est vrai que les assureurs préfèrent un avocat soumis, choisi par eux, acceptant son tarif, lui rendant des comptes, violant le secret professionnel, et ignorant la règle de prévention du conflit d'intérêt. Certains avocats sont les chantres des compagnies de protection juridique. Celles-ci s'appuient d'ailleurs sur de forts réseaux.

Bernard Cerveau, ancien assureur, actuellement avocat au barreau de Paris, dans un article dans la *Gazette du Palais* (Gaz. Pal. 29 avr. 2014, p. 7, 176z6), vantait l'attitude des assureurs face au contentieux, comme un « remarquable exemple de déjudiciarisation » et indiquait que « le développement de l'assurance protection juridique s'inscrivait dans le sens de cette déjudiciarisation ». Grâce aux contrats d'assurances, on évite de prendre un avocat et d'ennuyer le juge. Ainsi, les assureurs luttent contre l'encombrement des juridictions et font preuve « d'imagination pour surmonter cette source de retard dans le règlement des dossiers qui entraînent l'insatisfaction des assurés ». Il indique que les assureurs mettent en place des moyens de règlements alternatifs (médiation, arbitrage...). On connaît effectivement le rôle des médiateurs maison. Il y a une quinzaine d'années, Élisabeth Serverin avait démontré que, dans le cadre d'une transaction menée avec leur compagnie d'assurance, les assurés percevaient 30 % de moins que ce que la justice leur aurait accordé, mais dans un délai bref et que ce délai emportait leur conviction.

Maître Cerveau se fonde, lui aussi, sur le rapport du médiateur de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), dont on aimerait connaître l'indépendance par rapport aux assureurs et sa gestion du conflit d'intérêt. Il indique que la médiation est une voie d'avenir pour les assurances de protection juridique. Il donne l'exemple des assureurs belges, qui ont mis en place un centre de formation à la médiation destiné à former « leursexperts ». Ainsi qu'il l'indique, « les assureurs qui ont recours à la médiation forment leur personnel à cette technique (...). Les juristes de société de protection juridique sont ainsi de plus en plus aptes à résoudre des conflits à l'amiable ». La médiation semble une voie d'avenir pour réduire l'indemnisation due aux victimes. Une réglementation globale,

notamment des questions d'indépendance et d'éthique du médiateur, semble plus que jamais indispensable.

Quelle est donc la position des avocats français ? Veulent-ils une taxe qui pénaliserait le coût des contrats de protections juridiques ? Mais alors, il ne faut plus plaider le caractère subsidiaire de l'aide juridictionnelle. Au contraire, s'ils souhaitent que les contrats de protection juridique se multiplient, alors il faut renoncer à demander l'augmentation de la taxe sur les contrats, tenter de conclure des partenariats avec les assureurs de protection juridique, et essayer de se faire respecter par ces derniers en les emmenant à accepter le libre choix de l'avocat par l'assuré, sa correcte rémunération, la fin de la violation des règles du secret et du conflit d'intérêt, son intervention de l'avocat au moment souhaité par l'assuré, et non après un période longue et dangereuse de pré-contentieux géré par le seul assureur.

“ Pour les assureurs, la médiation semble une voie d'avenir pour réduire l'indemnisation due aux victimes ”

Cette démarche s'inscrit également dans le cadre de la nouvelle formule du financement du procès par un tiers. Le « *third party funding* » est né en Australie, avec pour but de financer des contentieux dans la mesure où la justice était devenue trop coûteuse.

Cette pratique est passée aux États-Unis, puis en Grande Bretagne et Allemagne.

Le Conseil national des barreaux, par l'intermédiaire de sa commission des textes et son président le Bâtonnier Louis-Georges Barret, a établi un rapport complet sur cette pratique, soumis à l'assemblée générale des 21 et 22 mars 2014. Cette source de financement pose de nombreuses difficultés : liberté de choix de l'avocat, secret professionnel, choix de la poursuite de l'instance ou décision de transiger et toutes questions comparables à celles posées par les contrats de protection juridique. La tendance n'est donc pas d'interdire, mais d'encadrer ce contrat qui présente des risques. Toutefois, compte tenu du coût de la justice ou des arbitrages, dans certaines hypothèses, ce type de contrat ne peut être exclu.

Croire en la rénovation de la Justice. Le débat national sur les « juridictions du XXI^e siècle » a suscité des enthousiasmes. Malheureusement, depuis décembre 2013, aucune proposition de loi, ni aucune réforme n'est intervenue pour concrétiser ce débat.

Pourtant les chantiers ne manquent pas. Au niveau européen, Viviane Reding, ex-commissaire européen à la justice, avait développé un projet dénommé « justice pour la croissance ». L'idée était simple. Une justice performante peut faire gagner au pays des points de croissance. On en voit immédiatement le défaut majeur. Il s'agirait de soumettre la justice à la règle de compétitivité et d'efficacité. Elle ne serait qu'un instrument de la croissance économique. Bref, elle contribuerait également à l'austérité. Mais il faut considérer que, pour la première fois, on estime que les investissements réalisés en matière de justice contribuent à la croissance et peuvent donc améliorer l'économie, et non la détériorer. C'est un renversement

de perspectives que nous devons approuver et appuyer. La justice ne serait plus un puits perdu dans lequel s'engouffreraient des millions d'euros. Elle permettrait, au contraire, à notre économie, de se redresser, aux citoyens d'être plus actifs et entreprenants, protégés dans leurs droits effectifs par la justice. Ce sera à nous d'être vigilant. Les économistes veulent introduire de l'efficacité partout. Il nous faudra introduire du droit et des libertés partout.

La Justice contribue à la confiance qu'ont les citoyens dans leurs opérateurs économiques. Elle peut être le signe d'une bonne gouvernance et facteur d'attractivité et de croissance économique. Au sein de la Direction générale de Justice, une unité spécifique destinée à ce projet a été créée, qui a publié un premier tableau de bord en 2013, puis un second en 2014. Elle va développer une meilleure connaissance des systèmes nationaux de justice et regrouper l'ensemble des données existantes (Conseil de l'Europe - Banque Mondiale...).

Le tableau de bord publié, avec ces questions, va nécessairement influencer la justice en Europe. Il s'agit notamment de l'utilisation des modes alternatifs de règlement des litiges, des nouvelles technologies, de la durée des procédures... Ce débat doit être le nôtre. De même celui de la diminution impérative de la durée de la procédure. J'ai déjà rappelé le sentiment des citoyens concernant la lenteur de la justice. Les avocats doivent démontrer, par leur action, qu'ils ne peuvent s'associer à cette complexité et à cette longueur insupportables. Les contrats de procédure conclus dans le cadre des initiatives locales manquent d'un cadre légal national. Il faudrait donc le construire. Les Bâtonniers et les chefs de la juridiction ne sont pas certains d'avoir un mandat pour signer ces contrats. Il faut, par la loi, le leur donner. Il faut que les contrats de procédure puissent permettre la réduction drastique des délais. Un dossier doit pouvoir être jugé dans un délai maximum de 100 jours/150 jours. Pour ce faire, il faut une organisation et quelques moyens supplémentaires.

Au Québec, le Barreau a constaté une baisse énorme du contentieux ces dernières années. Cela s'explique, notamment, par la durée des procédures et par leur coût insupportable. Il faut des procédures plus rapides. Il faut développer, comme l'a proposé le président du tribunal de grande instance du Val d'Oise, un « acte de procédure d'avocat » qui interviendrait dans le cadre de la mise en état, aux fins que des solutions immédiates, rapides, puissent être trouvées sous l'égide du juge, par les avocats.

Enfin, le rôle de l'e-justice n'est plus à vanter. Le RPVA est aujourd'hui quotidiennement utilisé entre les avocats et les juridictions. Des critiques importantes avaient été émises lorsque, avec la Chancellerie, le Conseil national des barreaux avait conclu en 2004, puis 2005, l'accord général concernant ce réseau privé virtuel avocat et cette liaison avec les juridictions. Certains ont contesté certains des choix effectués, mais le RPVA, constitue un progrès considérable pour les avocats, d'ailleurs envié par nombre de Barreaux européens. La communication électronique est entrée dans les textes (CPC, titre 21, relatif à la communication électronique comprenant les articles 478-1 à 748-7 du CPC). Il existe encore quelques difficultés (manipulations, difficultés lorsque les pièces sont volumineuses, absence de nomadisme) mais globalement le

RPVA est amené à s'étendre aux tribunaux de commerces, aux conseils des prud'hommes, etc.

Naturellement, cela entraînera nécessairement, à moyen terme, la question de la territorialité et de la postulation. Mais, on connaît déjà le projet du gouvernement Valls à ce sujet.

Ce développement doit être cumulé avec l'utilisation des méthodes de visio-conférence.

Les nouvelles technologies peuvent être rendues humaines si un intermédiaire comme l'avocat est présent à tous les stades du processus. Nous devons éviter, par la formation, une fracture numérique. Cela passe également par l'assistance de l'avocat comme tiers de confiance. Il faudra, à cette occasion, exiger que l'Europe se préoccupe de la sécurité et des communications numériques de ses citoyens. On ne peut plus accepter que les États-Unis ou tout autre pays, grâce à un système d'espionnage mondial, contrôle toutes les communications, y compris celles des avocats avec leurs clients, au mépris du secret professionnel. On ne peut plus, accepter que les avocats, au nom des exigences formulées par leurs clients, utilisent massivement ce *cloud computing* sans se soucier du secret professionnel et de la protection des données personnelles de leurs clients. La procédure européenne électronique se développe. Le portail européen est déjà très complet. Le Conseil des barreaux européens est en voie de terminer les deux projets en liaison avec la Commission européenne. Il s'agit de « *Find a Lawyer 1 et 2* » soit, d'une part, un annuaire européen des avocats et, d'autre part, un système de reconnaissance des avocats lors de l'introduction de requêtes dans le système judiciaire européen, et bientôt entre les systèmes nationaux européens, grâce à e-codex. Mais tout cela doit être sécurisé. Le Conseil des barreaux européens organise, sur ce thème, une journée européenne des avocats le 10 décembre 2014. Il appelle les barreaux à une mobilisation.

B. Rester des avocats et répondre aux demandes des justiciables

Répondre, comme avocat, aux demandes des justiciables. J'ai déjà évoqué de nombreuses demandes des justiciables relatives à la justice, sa lenteur, sa complexité... mais, il faut aussi aborder la question du coût, et notamment du coût de l'avocat.

Alors même qu'on assiste à un phénomène de paupérisation de la profession, les justiciables considèrent qu'un certain nombre de litiges peuvent se passer de l'intermédiaire des avocats, les enjeux financiers étant trop faibles. Ils vont donc utiliser, et cela est nouveau, d'autres prestataires. Il s'agit des traditionnels braconniers du droit mais aussi d'autres acteurs créés pour traiter de ces contentieux de masse qui représentent des enjeux financiers individuellement peu importants, mais globalement énormes.

Traiter ces contentieux, continuer d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle et dans les litiges de faible enjeu, seront des défis importants pour une population d'avocats qui augmente, et dont l'identité devient précaire. Ce qui ne posait aucune difficulté précédemment, soit l'existence d'une communauté d'avocats, semble être contesté en interne et en externe. Beaucoup de confrères ne se sentent nullement concernés par la politique professionnelle et

ont pour seul objectif de survivre ou de faire des affaires. La profession d'avocat est bien entrée dans l'économie de marché.

La tendance est à la marchandisation du droit. Les termes de « marché de droit » ne choquent plus. Le verrou du démarchage, a sauté. Certes, théoriquement, il est soumis à un contrôle déontologique et ne doit être qu'écrit et personnalisé, en fonction des spécificités de la personne physique ou morale. Mais, chacun connaît la suite. Personne n'ignore ce qui se passe aux États-Unis. Chacun sait ce qui se passe dans de nombreux pays d'Europe (v. M. Benichou, « « Sol y Sombras » du démarchage en Europe » : Dalloz-Avocats.fr 11 juill. 2014). La publicité est une réalité. Certains cabinets emploient déjà massivement des moyens de communication et diffusent à des tiers, aux fins d'en faire des clients, des plaquettes, des newsletters, des documents divers, ils appellent les entreprises pour tenter de vendre leurs services. Pour certains avocats, déjà, le droit est un service qui doit être consommé comme n'importe quel autre. Ils se considèrent comme de simples fournisseurs.

Les professions nous environnant ont déjà compris que les avocats étaient aussi un marché. On multiplie les plateformes regroupant des avocats en leur faisant miroiter des postulations ou de nouveaux clients. Certaines sont gratuites, mais vendent accessoirement des services. D'autres sont payantes. L'avocat veut se faire un réseau important, rapidement. Il utilise massivement les réseaux sociaux en place. Demain, les collaborateurs des avocats seront recrutés via LinkedIn et Viadeo... Les avocats vont rechercher une visibilité sur Internet. La communication sera au centre des préoccupations de certains cabinets.

Parallèlement, la profession ne pourra survivre à cette évolution sans pratiquer l'innovation. Les ordres devraient être en première ligne. Le Conseil national des barreaux a lancé le RPVA et a développé de multiples outils numériques, il faut que les ordres développent à leur tour de véritables services de « recherche et développement » soit en propre, lorsque cela est possible, soit de façon mutualisée, au travers de conférences régionales, de la Conférence des bâtonniers, ou de l'institution nationale.

La connexion 4 G va se généraliser et permettra une vitesse accrue de connexion. Il faut imaginer un *cloud computing* sécurisé pour les avocats à échelle européenne. Tous les moyens pour travailler à distance, pour être « nomade », vont se développer. Les plateformes d'échange et de travail sécurisées avec les clients seront incontournables. Richard Suskind dans « *Tomorrow's lawyer* » considère que le développement des nouvelles technologies est un des facteurs qui va révolutionner le secteur. Des nouvelles méthodes de travail et de délivrance de services vont bousculer les modes d'organisation actuelle. Il cite notamment les systèmes experts, qui permettront l'assemblage automatique de documents, la généralisation des services juridiques en ligne, les nouveaux dispositifs de résolution des litiges, via Internet, le développement des outils de recherche intelligents, l'accès « *open-data* », de l'expertise juridique, le développement de la communauté d'experts juridiques en ligne, la résolution de problématiques, par le biais de l'intelligence artificielle, l'accès et l'exploitation des « *big-data* » (information et analyse de grandes quantités de données), avec une disponibilité totale du conseil

qui sera connecté en permanence par tous les objets que le marché est en train d'imposer.

Quelle sera la plus-value de l'avocat dans ce cadre ? Naturellement, tout cela se déroulera dans un contexte de concurrence accrue, mais aussi avec d'autres professionnels du droit, du chiffre et des commerçants, sur un marché qui menace de se déréguler. La profession doit utiliser ces nouvelles technologies pour faciliter l'accès au droit. Il est inconcevable qu'elle ne lance pas une plateforme de résolution des litiges en ligne. Cela existe au Québec, et bientôt, les huissiers disposeront d'une telle plateforme. Il est également incroyable que dans les des écoles d'avocats, l'enseignement de la gestion du cabinet ne soit pas plus. La Commission européenne, dans son programme de formation des professionnels du droit, envisage d'inscrire cette matière de façon quasiment prioritaire. En principe, le droit est enseigné à l'université. Lorsque les élèves avocats arrivent dans les écoles, ils doivent le maîtriser.

Les avocats doivent donc apprendre la compétitivité sans pour cela devenir des marchands de droit. Mais, ils doivent, en même temps, rester des partenaires de justice.

Rester des partenaires en justice. Le mot « désintéressement » semble archaïque. Il fait partie du serment et de la déontologie. La Cour de cassation a rappelé, récemment, que la modération et la délicatesse sont des termes suffisamment précis (Cass. 1^{re} civ., 10 juill. 2014, n° 13-19284). Certes, cet arrêt concerne les propos tenus par un avocat, à l'égard d'un magistrat. Toutefois, ils ont encore une signification en termes de fixation d'honoraires. Le désintéressement ne peut être ramené à une simple stratégie historique.

Les justiciables ne supportent plus le coût des procédures. Les premières demandes des clients toucheront au prix de la prestation. La convention d'honoraires va devenir obligatoire. Les conventions d'honoraires fixées sur les tarifs horaires vont se raréfier, car l'aléa est trop important par rapport aux honoraires forfaitaires. La compétitivité va s'exercer sur les prix. Déjà, les entreprises font pression sur les avocats pour qu'il y ait réduction des coûts. Les chiffres d'affaires des avocats d'entreprises, qui avaient considérablement augmentés dans les trente dernières années, tendent à stagner ou baisser. Les entreprises sont tentées par l'internalisation de leurs réponses aux besoins juridiques. Après la crise économique, la pression se maintiendra, car les services juridiques des entreprises, mais aussi des particuliers et des collectivités territoriales, ont compris qu'on peut faire baisser le coût des services juridiques. Le client demande et obtient plus de services à un coût moindre. La reprise ne changera rien. Les clients vont tenter d'obtenir ce qu'ils estiment être le plus juste prix. La concurrence va se développer et s'exacerber entre avocats. Cette bataille des prix interviendra dans tous les domaines, mais plus particulièrement dans les marchés répétitifs et les opérations calquées. Les avocats qui interviennent sur ces marchés standards, devenant des marchés-prix, seront considérés par leurs clients, comme interchangeables.

Pour les défendre, il faut qu'ils développent une conservation longue et sécurisée des actes de leurs clients, les poussant à retourner dans le même cabinet pour des

raisons pratiques. C'est ainsi que les notaires se sont protégés de cette interchangeabilité. La notion de notaire de famille ne repose pas sur la confiance du client, mais sur les systèmes de conservation des actes familiaux. Il faudra donc, dans l'Union européenne, comme cela existe déjà en France et en Belgique, développer les actes d'avocat avec un système fiable de conservation (pour un coût acceptable), une force exécutoire renouvelée, une date certaine démontrée. L'acte devra être solennel et permettre une information complète et avérée du client. L'acte d'avocat de procédure devra être créé. Actuellement, les avocats qui disposent d'un outil au service des clients ne l'utilisent pas pour des raisons incompréhensibles, tenant au conservatisme, à l'ignorance et à la peur d'une éventuelle responsabilité, déjà est fixée largement par la Cour de cassation.

« La notion de notaire de famille ne repose pas sur la confiance du client, mais sur les systèmes de conservation des actes familiaux »

Demain, seuls des marchés singuliers, des opérations spécifiques pourront permettre aux avocats de dégager des marges importantes. Il faudra avoir la connaissance pour les traiter, mais également disposer des outils juridiques. La pression des prix passera également par une tarification déguisée de la part des clients institutionnels, des collectivités territoriales ou de prescripteurs ou donneurs d'ordres. Certains avocats espèrent encore bénéficier de tarifs « protecteurs ». Toutefois, le système général est celui de la liberté des prix. On connaît le sort réservé au tarif en Italie, alors même que la Cour de justice de l'Union européenne n'avait pas condamné un tarif comme le souhaitait la Commission européenne, mais avait demandé qu'il soit justifié au nom de l'intérêt du consommateur. Ces tarifs existent encore partiellement en Allemagne et en Autriche. Le reste de l'Union européenne ne les utilise plus. Ils semblent être condamnés. On pourrait également s'interroger sur le sort de l'interdiction du pacte de *quota litis*. Cette interdiction est conforme aux principes fondamentaux de la profession d'avocats. Elle existe dans de nombreux pays de l'Union européenne. Toutefois, s'il s'agit d'une interdiction totale, cela n'est apprécié, ni par les institutions européennes, ni par la Cour de justice de l'Union européenne. En Espagne, l'Autorité de la concurrence a indiqué que cette interdiction du pacte de *quota litis* n'était pas conforme aux règles de la concurrence. En Angleterre et aux Pays-Bas, la pratique du « *no win no fees arrangement* » se développe. Le paiement des honoraires dépend du résultat de l'affaire. Cela fait peser une obligation de résultat sur le *solicitor*. Le client ne fait pas l'avance des fonds. Parfois, son assurance prendra en charge les frais de procédure. Si ce n'est pas le cas, il faut que l'avocat ait une structure capitalistique pour tenter d'avancer le fonds.

Ainsi, on constate le paradoxe suivant. Il y a une demande complémentaire d'accès au droit. Mais les avocats semblent écartés, car leur coût est trop élevé par rapport

à l'intérêt du litige ou au « juste prix » défini par le justiciable. Sont apparus des litiges d'un genre nouveau, dont les enjeux financiers sont trop faibles pour être traités par les avocats. Leur prise en charge sera donc difficile, sauf à regrouper beaucoup de justiciables ou traiter en de façon quasiment automatisée.

« Il y a une bien demande complémentaire d'accès au droit. Mais les avocats semblent écartés, car leur coût est trop élevé par rapport à l'intérêt du litige »

C'est dans ces conditions que sont apparues les plateformes d'aide aux justiciables comme « demanderjustice.com », ou « sos-défense-permis.fr ». Dans ces deux hypothèses, l'ordre de Paris et le Conseil national des barreaux ont attiré ces sites en justice pour braconnage. Dans les deux cas, les avocats ont été déboutés de leurs actions devant le tribunal correctionnel de Paris, ou devant la cour d'appel de Versailles (CA Versailles, 14 mai 2014, n° 13/04017). Ces sites répondent à une demande qui n'avait pas été satisfaite. Pour 39,90 € pour une procédure à l'amiable et 69,90 € pour constituer un dossier de saisine du juge de proximité, le particulier a la possibilité d'engager une instance en justice, pour des litiges dont l'intérêt est extrêmement bas et qui concernent souvent des secteurs particuliers de la consommation (téléphonie...). Le site « demanderjustice.com » indique avoir traité plus de 80 000 procédures, soit environ 20 % des saisines de juridictions de proximité en France.

D'autres sites vont désormais se créer dès lors que le tribunal correctionnel a considéré qu'il ne s'agissait pas d'une atteinte au périmètre du droit. On constatera une industrialisation du droit par l'intermédiaire des sites. En Angleterre et au Pays de Galles, la situation est différente. Les *solicitors*, par l'intermédiaire de leur autorité de régulation, créent ou participent à la création des *alternative business structures*. Il s'agissait au départ, pour ne pas effrayer les avocats continentaux, de structures quasiment coopératives dans lesquelles l'avocat et son personnel étaient associés, ou de structures avec des capitaux familiaux. Mais rapidement, la véritable nature de ces ABS est apparue. La *Solicitor regulation authorities* a permis la création de grosses ABS, dirigées véritablement par des entrepreneurs dont l'objectif est de baisser les coûts de procédures répétitives et de pouvoir, avec un produit à bas prix, continuer à permettre l'accès aux tribunaux. Cela est le cas dans le domaine des assurances, où la principale compagnie est intervenue en créant une ABS pour les litiges en responsabilité, mais également dans le cadre des accidents de circulation et préjudices où le plus grand transporteur du Royaume-Uni a décidé de créer une ABS aux fins de gérer ces contentieux.

Il faut rappeler que la caractéristique de ces ABS est de permettre à des non-avocats d'être majoritaires dans le capital de ces structures, de les gérer, de les diriger et d'en assumer les objectifs.

Les barreaux français et européens, clairement, ont pris position en indiquant que ces structures sont dangereuses, qu'il ne s'agit pas de structures d'avocats, et en refusant leur inscription dans les barreaux continentaux. Le Conseil national des barreaux a pris en ce sens une résolution dans laquelle il appelle les ordres, seuls maîtres du Tableau, à refuser l'inscription d'ABS en cas de demande. Mais, pour le reste, il faudra régler le problème de l'accès à la justice à des coûts raisonnables et acceptables pour les justiciables. En particulier, il est anormal que ce ne soit pas la profession qui ait promu les produits concernant l'aide aux justiciables par l'intermédiaire de plateformes informatiques. Nous sommes les mieux placés pour proposer ces actes.

Les avocats pensent être totalement protégés par leur monopole lié à l'accès à la justice. Or, ce monopole est inconnu dans nombre de pays européens. En Finlande, un client peut se faire représenter devant les tribunaux par la personne de son choix.

Lors d'une conférence à Vienne en Autriche, organisée par l'Agence des droits fondamentaux, plusieurs organisations non gouvernementales sont intervenues en indiquant que le coût des avocats était trop élevé, et qu'il fallait les autoriser à accéder aux tribunaux et à défendre victimes et suspects directement.

Demain, des prestations juridiques diverses pourront être fournies par les systèmes experts. Ainsi que le rappelait Michel Serres dans « Petite poucette », « Nous ne vivons pas une crise, mais un changement de monde, dont l'ampleur ne peut guère se comparer dans l'histoire de l'humanité qu'à des événements aussi prodigieux que la révolution néolithique (l'invention de l'agriculture) ou la Renaissance ». Les relations entre l'avocat et son client vont changer. Les juridictions vont devenir directement accessibles. Certaines le sont déjà (procédures européennes, juridictions nationales sans représentation obligatoire). L'internaute va pouvoir saisir de chez lui, sans intermédiaire, les juridictions compétentes, grâce à une procédure totalement dématérialisée. Au Royaume-Uni, on développe le « *money claim on line* ». Le ministère de la Justice considère que toutes les principales étapes de la procédure doivent pouvoir être réalisées en ligne. En pareil cas, on bénéficie de tarifs inférieurs, au niveau des frais de justice. *Cybersettle*, leader américain de la résolution en ligne des litiges, revendique le règlement de 200 000 litiges depuis son lancement en 1998. Skynews, au Royaume-Uni, diffuse en direct des audiences pour habituer les citoyens au langage juridique.

Des cliniques du droit se développent avec des étudiants ou d'autres prestataires fournissant des services juridiques aux justiciables. Au Royaume-Uni, on est passé au stade de l'assistance directe avec les *McKenzie friends* en droit de la famille. Cela existait déjà en Nouvelle-Zélande. Ces particuliers qui n'ont pas obligatoirement la formation d'avocat, ou même de juristes, vont pouvoir aider un particulier à se présenter seul devant la juridiction, et ce en qualité d'assistant. Beaucoup sont des juristes. Il s'agit d'assistance dans tous les domaines où il y a une présentation possible, sans avocat. Il va être présent à l'audience ; il prépare des notes, classe et trie les documents à remettre à la juridiction. En revanche, il ne peut

être intervenir ni s'adresser à la Cour en faisant des observations orales... pour l'instant. (v. « *litigants in person : what can Courts do ?* », rapport du colloque organisé par UCL faculty of laws, 18 juin 2014).

“ Rien ne garantit pour l'éternité l'intervention obligatoire des avocats devant les juridictions ”

Les avocats doivent donc décider une nécessaire action pour rester des avocats et des partenaires de justice. Il faudra que le respect de la déontologie soit strict (secret professionnel, prévention des conflits d'intérêts, indépendance) et que les manquements soient sanctionnés. La profession devra s'interroger aux fins de savoir si c'est, actuellement, toujours le cas.

CONCLUSION

Nous devons donc de toutes nos forces lutter contre la mort de cette utopie de l'universel. Nous devons éviter que

l'Europe ne sombre et n'abandonne l'essentiel, cet accès essentiel à la Justice, garantie des droits du citoyen.

Le justiciable est plus qu'un simple consommateur ou usager car il a sa dignité et permet au droit positif, grâce au travail des avocats, d'être au jour le jour vivifié. Il est celui qui permet de donner consistance et épaisseur au droit et à autoriser les évolutions et parfois les révolutions importantes de la jurisprudence.

Il faudra qu'il continue de faire confiance à l'avocat, et ce contre tous les marchands de droit et prestataires divers qui vont se développer.

La prééminence du droit est à ce prix. À défaut, c'est l'aventure, l'insécurité, l'absence de crédibilité de l'œuvre de justice. Le droit n'a de sens que s'il tend vers davantage de justice et d'équilibre.

Le Doyen George Vedel disait qu'il ne savait pas ce qu'était le Droit, mais qu'il savait ce qu'était son absence : le règne des voyous, l'écrasement des faibles par les forts, la misère et les ruines, le retour à l'âge de pierre, les violences. Pas de civilisation sans droit, la barbarie et ses horreurs vivent dans les mondes sans droit. Et ajoutons, sans justice.

AVOCATS

469

Mettre les « cliniques du droit » au service d'une réforme de la formation des avocats, et à celui de l'accès au droit

POINTS-CLÉS → Les technologies de l'information font surgir de nouvelles formes d'offres de services juridiques → Le contentieux à propos du site *Demandjustice.com* révèle les difficultés de la profession à s'adapter aux évolutions en cours et à répondre à tous les besoins de droit → Le développement des « cliniques du droit » ne doit donc pas laisser indifférents les avocats, car une profonde réforme de la formation des avocats est probablement la seule solution susceptible de leur permettre à la fois de faire face aux défis auxquels ils sont confrontés, et de ne pas renoncer à l'essentiel de leur identité



Thierry Wickers,
avocat associé EXEME
ACTION

Près de soixante-dix ans après leur naissance aux États-Unis, les « cliniques du droit » arrivent en France. On en compterait désormais une dizaine, mais malgré un colloque en juin 2013 (*L'enseignement clinique du droit, 6/7 juin 2013*) à Luxembourg et un autre à Caen (<http://law-clinics.sciencesconf.org/>) au mois de décembre dernier (d'après les organisateurs de celui-ci « en France, les cliniques juridiques sont apparues très récemment et n'existent que dans très peu d'universités. On (...) compte actuellement (...) sept cliniques juridiques en activité dans l'Hexagone, à savoir le programme EUCLID de l'université Paris Ouest Nanterre - La Défense, la Clinique du master Conseil et contentieux de l'université François Rabelais de Tours, la Maison du droit de l'université Paris Panthéon-Assas, la Clinique juridique de l'École de droit de Sciences-Po, la Clinique de droit de l'environnement de l'université

de Versailles, la Clinique de droit de l'environnement de l'université d'Aix-Marseille, et enfin la Clinique juridique des droits fondamentaux de l'université de Caen Basse-Normandie ». Il en existe au moins une autre, à Bordeaux !), le phénomène reste difficile à cerner.

On peut en effet hésiter sur le rôle que joueront ces cliniques de ce côté de l'Atlantique, dès lors que certains y restent à ce point attachés à l'enseignement traditionnel qu'ils sont même prêts à affirmer que le cours magistral en amphithéâtre est un élément constitutif de la notion (insaisissable) de « droit continental ».

S'agit-il seulement de mettre les étudiants au contact avec la pratique à la fin de leur parcours universitaire, et avant leur entrée dans la vie professionnelle ; ou s'agit-il d'abandonner la vision doctrinale du droit qui prédomine en France, pour enseigner le « droit en action » ?

Telle est la première des questions posées par Christophe Jamin dans son article « Cliniques du droit : innovation versus professionnalisation ? » (*D.* 2014, p. 675). Elle le conduit à interpellier au passage les praticiens (et particulièrement les avocats) pour savoir s'ils sont prêts à se satisfaire d'une expérience qui ne dépasserait pas le

stade d'une simple initiation aux réalités de la pratique du droit.

À la vérité, les professionnels du droit ont (presque) toujours évité de se mêler de la question de la formation initiale des juristes par les universités. Ce n'est pas qu'ils jugent cette formation satisfaisante, mais plutôt que de développer une stratégie pour la faire évoluer dans leur sens (comme a pu la mettre en œuvre l'*American Bar Association*), ils ont préféré jusqu'à présent allonger les parcours, en y rajoutant une étape de « professionnalisation », dont ils ont pris la charge. Pour les avocats, elle intervient lors du passage dans une École d'avocats. En dépit de la mise en place d'un dispositif couteux, le résultat n'est pas à la hauteur des espérances. Du coup, les réformes se succèdent (c'est ainsi qu'il est question de rétablir le stage, après l'avoir supprimé), mais avec des résultats décevants, puisqu'elles n'abordent jamais le problème de la formation des juristes dans sa globalité.

Cependant l'inadéquation croissante de cette formation aux besoins fait aujourd'hui surgir une deuxième question, qui vient se rajouter à celle posée par Christophe Jamin. Il ne s'agit plus seulement de savoir quelle sorte de droit il faut enseigner, mais aussi de

s'interroger sur la place qu'il faut lui accorder au sein de ce parcours.

Pour illustrer la nécessité de se poser cette nouvelle question, le plus simple est certainement de revenir sur un épisode récent, dont, même s'il a fait grand bruit, toutes les leçons n'ont probablement pas été tirées.

Le jeudi 13 mars 2014, le tribunal correctionnel de Paris a relaxé le directeur des sites *Demanderjustice.com* (V. JCP G 2014, prat. 626, 3 questions à Jeremy Oinino, président du site *Demanderjustice.com*) et *Saisirprudhommes.com*, qui était poursuivi pour violation de la réglementation de la consultation juridique (L. n° 71-1130, 31 déc. 1971, art. 54 et s.).

Le litige, qui a fait l'objet d'une couverture de presse assez peu usuelle pour un contentieux de ce type (probablement une preuve supplémentaire du vrai talent marketing des initiateurs du site), a été présenté comme « emblématique de la confrontation entre professions réglementées et nouveaux venus issus de l'internet, qui bousculent les habitudes » (N. Silbert : <http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/grande-consummation/actu/0203212007129-demanderjustice-le-site-qui-herisse-les-avocats-641974.php>). Si certains paraissent à cette occasion découvrir cette problématique, elle n'est pas si nouvelle puisqu'elle a en réalité donné lieu depuis plusieurs années à une abondante littérature, sous la plume notamment du britannique Richard Susskind (*The end of lawyers, Tomorrow's lawyers* : Oxford UP, 2008). Le cas particulier du site *Demanderjustice.com* avait aussi été abordé dans l'étude (à paraître) réalisée par une commission *ad hoc* de la Conférence des bâtonniers, non sous l'angle de la protection d'une « activité réservée » mais comme illustrant la capacité des industriels à offrir par standardisation une prestation peu coûteuse. On ne s'arrêtera donc pas ici à cet aspect des choses.

La réponse du tribunal, qui a considéré que le site « remplit la tâche qu'il se fixe à savoir permettre à une personne de saisir une juridiction ou le ministère d'avocat n'est pas obligatoire sans se déplacer et sans assistance » n'a satisfait ni le parquet, ni les parties civiles, au nombre desquelles on comptait le Conseil national des barreaux, et le Barreau de Paris.

La question de savoir si les éléments de l'infraction pénale sont réunis sera tranchée par la cour d'appel de Paris. Elle présente en elle-même, sur un plan juridique, un très grand intérêt. Elle mériterait certainement des développements complets (il s'agit en effet de savoir s'il suffit de mettre en place un système intelligent pour s'affranchir des règles organisant la fourniture des consultations juridiques), mais ils nous entraîneraient bien trop loin des « cliniques » et de la question de la formation.

On observera en revanche que ce litige ne pourra en aucun cas accoucher d'une solution satisfaisante.

Les chiffres avancés par les propriétaires des sites (pour peu qu'ils soient avérés), qui font état de 60 000 ou 80 000 procédures en deux ans démontrent que la plateforme répond à un véritable besoin de droit. La réformation de la décision aurait donc pour effet la disparition d'un service que n'of-

vante d'avoir répondu de manière satisfaisante à plus de deux millions de clients... Selon les critères américains (*In re Reynoso*, 477 F 3d 1117 -9th Cir 2007- et l'affaire *Committee v Parsons Technology*, 179 F 3d 956 -5th Cir 1999- déjà évoquée), son activité relève pourtant probablement de l'UPL (*unauthorized practice of law*).

Une confirmation de la relaxe en appel n'aurait non plus rien de réjouissant. Elle impliquerait probablement de revenir à l'idée d'une dualité de nature de la prestation juridique ; seule la prestation juridique « complexe » méritant d'être réservée aux professionnels du droit. Il s'agirait alors d'un retour en arrière catastrophique, puisque la profession a mis des années à obtenir de la Cour de cassation (Cass. 1^{re} civ., 15 nov. 2010, n° 09-66.319 : *JurisData* n° 2010-021438 ; JCP G 2011, 46, note Ch. Jamin ; JCP G 2010, act. 1193, S. Bortoluzzi ; *Dalloz Actualité* 1/12/2010, V. Ave-

« Il ne s'agit plus seulement de savoir quelle sorte de droit il faut enseigner, mais aussi de s'interroger sur la place qu'il faut lui accorder au sein de ce parcours. »

fraient pas les avocats et qui facilitait l'accès à la justice, à un prix raisonnable, comme l'on fait aussitôt remarquer certaines associations de consommateurs. Il est certainement dangereux de mobiliser la loi pénale, si le résultat atteint tourne au détriment de ceux qu'elle doit protéger : les consommateurs, et pas les avocats ! On court en effet le risque, soit d'un refus d'application de la norme par le juge, soit d'une modification législative pour la corriger (comme l'a expérimenté le barreau du Texas, lorsqu'il a voulu en 1999 s'attaquer à des initiatives du même ordre. Le succès judiciaire a été suivi d'une intervention législative, V. *Thomas T. Morgan, The Vanishing American Lawyer* : Oxford UP, 2010, p. 97). Aux récents « états généraux du numérique », la ministre Fleur Pellerin, évoquant la réglementation professionnelle avait d'ailleurs rappelé que l'on n'arrêterait pas le numérique avec des digues. Aux États-Unis, le barreau semble avoir renoncé à poursuivre le site *LegalZoom* (<http://www.legalzoom.com/>) qui se

na-Robardet) la reconnaissance du principe inverse.

Il faut dans tous les cas tirer les leçons de ce que l'épisode révèle : la difficulté des avocats à répondre à l'évolution des besoins de droit des particuliers, en innovant et en concevant de nouveaux modes de distribution des prestations juridiques. Des études récentes ont montré (*M. Galanter, More lawyers than people, The Global Multiplication of Legal Professionals in Scott L. Cummings (ed) The paradox of professionalism - Lawyers and the Possibility of Justice* : Cambridge UP, 2011, p. 68 et s.) que dans le même temps la croissance démographique (mondialement vérifiée) de la profession au cours des trente dernières années s'expliquait par le fait qu'elle s'était de plus en plus tournée vers le service aux entreprises (une étude sur le barreau de Chicago a ainsi montré qu'entre 1975 et 1995, le nombre d'avocats a été multiplié par deux, ce qui s'est traduit par une augmentation du nombre d'avocats se consacrant aux *natural*

persons de 45 %, pendant que celui des avocats agissant pour les entreprises a bondi de 126 %. Assurer l'accès au droit et à la justice est pourtant son rôle premier et sa mission sociale. C'est même la contrepartie obligée du statut particulier dont bénéficient les avocats.

La solution, que certains suggèrent déjà (F. Mazon : http://m.lesechos.fr/redirect_article.php?id=0203354134876&fw=1), de recentrer la profession sur le haut de gamme revient donc à admettre que les avocats ne sont plus en mesure de répondre aux besoins de base de leurs concitoyens. Pour l'écrire abruptement, c'est prendre le risque de la remise en cause de la légitimité des avocats comme profession réglementée. Cette solution méconnaît par ailleurs la puissance des outils nouveaux. L'e-discovery a permis, même dans des dossiers autrement plus impressionnants que les quelques tomes d'une affaire pénale, de remplacer des « armées de coûteux avocats par des logiciels bon marché ». L'article de John Markoff qui porte ce titre (*Armies of expensive lawyers, replaced by cheaper software* : http://www.nytimes.com/2011/03/05/science/05legal.html?pagewanted=all&_r=0) a été publié en 2005. Depuis, les systèmes intelligents les plus pointus sont devenus capables, à partir des données d'un cas réel, de prédire avec plus d'exactitude qu'un juriste, l'issue d'un contentieux...

D'ailleurs, pourquoi prétendre que les avocats seraient nécessairement dans l'incapacité de répondre aux besoins de droit dans le domaine des petits litiges ? Précisément, le site *Demanderjustice.com* vient d'apporter la démonstration de ce qu'il était possible de concevoir des modèles économiquement viables, à condition toutefois de mettre en place des modes nouveaux de distribution des prestations juridiques, en mobilisant les possibilités offertes par les technologies de l'information. On ne peut pas davantage prétendre que les avocats étaient incapables d'imaginer les services proposés par le site. C'est très exactement l'inverse, plusieurs expériences ont au contraire été tentées dans ce domaine, par des avocats (pour un exemple on peut consulter le site <http://www.coachingjudiciaire.com/>). Reste à comprendre pourquoi ces expériences ne paraissent pas avoir connu un

succès aussi important que celui de *Demanderjustice.com* ?

Le recours aux capitaux extérieurs ? Certes les « inventeurs » du site ont dû lever des fonds (probablement pas gigantesques) pour financer les développements techniques et la communication, mais rien ne dit qu'ils n'aient pas eu tout simplement recours à l'emprunt en tout ou en partie. Au demeurant, on sait bien que d'un point de vue économique, les deux modes de financement sont équivalents (théorème de Modigliani-Miller).

Non, la grande différence réside dans l'utilisation de techniques éprouvées, mais parfaitement étrangères au monde des avocats (les cabinets qui les maîtrisent ne sont pas présents sur ce secteur du marché) : étude

leur très grande majorité, vers des formes d'exercice compatibles avec les compétences dont ils ont été dotés. L'exercice individuel comble peut-être le goût « naturel » pour l'indépendance, mais il évite surtout de se trouver à la tête d'une entreprise qu'il faudrait apprendre à gérer...

Une solution au problème est certainement de cantonner les avocats à ce qu'ils savent faire : régler les problèmes juridiques. Pour permettre néanmoins aux services juridiques d'évoluer en fonction des innovations, il s'agirait alors d'admettre que les cabinets d'avocats peuvent être la propriété de tiers. Assurant la direction, ils apporteraient à « l'entreprise juridique » l'esprit d'initiative et l'esprit d'entreprise. Admettre les capitaux extérieurs permettrait en consé-

« Il existe une alternative, elle consiste à revoir de fond en comble la formation des juristes, pour les former aux réalités de l'économie et du marché, en bref, de leur inculquer l'esprit d'entreprise ! »

de marché, capacité à concevoir un *business plan*, à intéresser les financiers, puis à assurer le développement grâce à des investissements dans la publicité. Ajoutons à cela la maîtrise des technologies de l'information. En bref, la mobilisation de compétences et de techniques ignorées par la plupart des avocats, qui au bout de sept ans de formation ont seulement accumulé des connaissances juridiques en partie périmées avant même d'être confrontées aux défis de la pratique ! Leurs connaissances juridiques ne préparent tout simplement pas les juristes à concevoir d'autres modèles que ceux existant...

On attribue souvent à l'esprit d'indépendance, qui serait la principale caractéristique des avocats, la place persistante de l'exercice individuel parmi les modes d'exercice de la profession, en dépit d'inconvénients personnels et économiques lourds parfaitement identifiés. Il existe une explication probablement plus pertinente, mais moins compatible avec les mythes professionnels. Dépourvus de toute formation de chef d'entreprise, les avocats se tourment naturellement, dans

quance de moderniser les services juridiques et d'améliorer l'accès au droit et à la justice. Il s'agirait en somme de consacrer au niveau micro-économique le déclassement du juriste, définitivement supplanté par ceux qui maîtrisent la logique de l'économie de marché.

Pour les avocats, cela signifierait la fin de l'indépendance et probablement la disparition de la « profession ». Un remède bien pire que le mal. C'est pourtant à peu près la solution mise en œuvre au Royaume-Uni (*L'Australie c'est loin*. Thierry Wickers *GP 2013 n°188 à 190*).

Il existe cependant une alternative, elle consiste à revoir de fond en comble la formation des juristes, pour les former aux réalités de l'économie et du marché, en bref, de leur inculquer l'esprit d'entreprise ! S'agit-il d'un vœu pieux, ou d'un objectif hors de portée ? Peut-être pas.

Le secteur des professions libérales est devenu (pas toujours pour le meilleur) une des priorités des autorités communautaires, qui considèrent qu'il s'agit d'un des piliers de la croissance de l'Union et de l'économie de la

connaissance. C'est un secteur qui implique environ 11 millions de personnes.

La DG (direction générale) entreprise et industrie de la Commission européenne a donc mis en place un groupe de travail *bolstering the business of liberal professions* dont l'objectif est de déterminer et de mettre en œuvre les réformes qui permettront de créer un environnement favorable au développement des entreprises libérales. Une des principales pistes suivies est précisément de réaliser une réforme en profondeur de la formation initiale des professionnels libéraux, pour les doter des compétences qui leur permettraient de maîtriser les aspects entrepreneuriaux de leur métier. Le message est clair, « pour l'Union, l'esprit d'entreprise est une des huit compétences clés qui devrait être développée à toutes les étapes de la formation... L'esprit d'entreprise est la capacité à transformer les idées en action, c'est une compétence clé... Apprendre l'esprit d'entreprise implique un enseignement dans lequel la formation pratique et le travail sur projet ont une place essentielle. En conséquence, pour que cette formation soit efficace, une expérience pratique et la participation des professionnels est indispensable. Les professions libérales devraient s'impliquer dans les projets scolaires et universitaires... ».

Evidemment, ce programme ne doit pas aboutir à transformer les avocats en simples entrepreneurs. Bien au contraire, il s'agit de les doter des compétences qui leur permettront d'accomplir l'intégralité de leur mission, en maîtrisant enfin les contraintes du marché et de l'économie.

Quelles sont les chances pour que ce scénario se réalise ? On peut en tout cas faire confiance aux autorités communautaires pour mettre en œuvre les actions qu'elles annoncent. Certes cela impliquerait une refonte profonde de notre système universitaire. Mais l'actualité récente montre que notre pays est devenu réceptif aux recommandations venues de Bruxelles. Placé dans la position du débiteur qui sollicite des délais de paiement de son créancier, il lui faut bien trouver des moyens de montrer sa bonne volonté !

Il n'est évidemment pas question, à l'occasion de l'acquisition de ces nouveaux savoirs d'allonger le cursus universitaire. La Commission entend en effet lutter contre les barrières trop élevées à l'entrée des professions. S'agissant de la profession d'avocat, il ne serait d'ailleurs pas concevable que l'âge moyen d'entrée dans la profession qui dépasse déjà les 27 ans continue d'augmenter ! La conclusion s'impose d'elle-même. Ce programme implique une réduction du temps consacré à l'acquisition des savoirs professionnels et donc, s'agissant des juristes, du temps consacré à l'apprentissage du droit...

La démonstration a par ailleurs été déjà apportée (C. Jamin, *La cuisine du droit. L'École de Droit de Sciences Po : une expérimentation française : LGDJ*) qu'il était possible de former un juriste en beaucoup moins de cinq ans ; à une condition toutefois : renoncer, au moins partiellement, à l'enseignement doctrinal fondé sur l'accumulation des savoirs et lui substituer un

« Ce programme implique une réduction du temps consacré à l'acquisition des savoirs professionnels et donc, s'agissant des juristes, du temps consacré à l'apprentissage du droit... »

véritable enseignement « clinique », celui qui s'intéresse au droit en action !

Ce qui n'était qu'une simple possibilité, ô combien polémique, va donc probablement devenir une nécessité. Nous voilà donc revenus, après ce long détour, aux cliniques du droit. Mais avec la certitude que leur développement va s'inscrire dans un mouvement de bouleversement complet de l'enseignement du droit.

S'agissant de concevoir un tronc commun à l'ensemble des professionnels libéraux, on concevrait assez mal qu'il se situe ailleurs et à un autre moment qu'en début de cursus. Les étudiants qui aborderont les études de droit seront donc d'ores et déjà engagés dans un parcours professionnalisant. Il sera difficile, après leur avoir inculqué « l'esprit

d'entreprise » de leur proposer une vision purement théorique du droit, déconnectée des savoirs déjà maîtrisés. Ajoutons qu'ils devraient être moins nombreux et davantage assurés de leur orientation. Les obstacles les plus souvent évoqués par ceux qui affirment regretter de devoir s'en tenir aux procédés actuels d'apprentissage du droit pourraient donc bientôt disparaître.

On peut même imaginer un autre rôle pour les cliniques. Elles pourraient facilement s'intégrer à un dispositif axé sur l'amélioration de l'accès au droit. Un puissant réseau de « cliniques juridiques » pourrait constituer un relais aux efforts réalisés par les ordres d'avocats et une alternative crédible à l'utilisation de plateformes informatiques, qui ne seront jamais qu'un pis-aller et que certains publics ne sauront pas maîtriser, à supposer qu'ils puissent seulement y accéder.

Une façon aussi pour les étudiants de se frotter à ce qui constitue précisément l'une des raisons d'être de la profession d'avocat.

de commencer à leur en inculquer à tous les valeurs, et de leur faire comprendre que « l'esprit d'entreprise » acquis pendant les premières années de formation, doit être mis au service d'idéaux plus élevés. Un rôle assez subversif qui se rapprocherait finalement de celui de critique sociale et de transformation du droit évoqué également par Christophe Jamin : mettre le juriste formé aux lois du libéralisme économique au service de la société et des libertés, plutôt que du seul marché !

Il est donc temps que les avocats s'intéressent de plus près à l'éclosion des cliniques, pour y prendre la place naturelle qui leur revient. Il s'agit du droit en action, à vrai dire le seul existant, et personne ne le connaît mieux qu'eux. ■

Doctrines

AVOCAT

Une façon de voir le système de l'aide juridictionnelle ou comment ne jamais résoudre la question 10122

L'essentiel

Grâce à la mise en place de l'aide juridictionnelle en 1991, la défense des plus démunis, peut être assurée par les avocats. Pour éviter le type de discours qui propage l'idée que les avocats peuvent vivre de l'aide juridictionnelle, il serait grand temps de révolutionner la matière et la profession en général et d'enseigner notamment aux futurs avocats la gestion d'entreprise.



son l'incapacité à évoluer et à se positionner correctement dans l'environnement social et économique. La profession, campée sur une philosophie du désintéressement matériel inapproprié, est portée à revendiquer une place utopique (suicidaire même) dans notre société moderne. Cette philosophie la placerait en dehors de l'économie de marché et la protégerait de cet esprit de lucre tant vilipendé (officiellement au moins).

Cette posture qui la place dans l'économie du sacrifice trahit en outre son légicentrisme. Le barreau est incapable de raisonner autrement qu'en droit. Or, toute réflexion sur une question touchant à la profession suppose de s'ouvrir à d'autres sciences sociales (économie, sociologie, histoire, philosophie et bien d'autres encore) et on ne peut que dénoncer l'absence totale de formation des futurs avocats à la gestion des entreprises.

Un fait est incontestable, depuis que le Conseil national des barreaux (CNB) existe et depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1991 créant l'aide juridictionnelle (et non plus judiciaire), la profession n'est jamais parvenue à obtenir une « rémunération décente » pour les avocats qui assurent la défense des plus démunis. La raison de cet échec est tellement simple que l'on a du mal à y croire. Pourtant, elle transparaît clairement lorsque l'on expose le discours de la profession qui formule simultanément trois affirmations totalement incompatibles :

- « L'indemnité versée au titre de l'AJ ne peut que générer des pertes pour l'avocat » ;

Si l'on veut bien se pencher de façon rationnelle sur le système actuel de l'aide juridictionnelle (AJ) et plus particulièrement sur la rémunération des services de l'avocat, le constat est édifiant. La problématique de la rémunération de l'avocat à elle seule résume tous les travers de la profession, tant en amont qu'en aval.

En amont, cette problématique met en évidence la distanciation de l'avocat par rapport à l'entreprise et à son environnement. Cette distanciation s'explique par

« Certains ne vivent que de l'AJ mais en vivent confortablement » ;

- « Les dossiers traités dans le cadre de l'AJ sont traités de la même façon que ceux du secteur libre ».

La première affirmation, celle relative aux pertes générées par le faible montant de l'AJ, se vérifie aisément par le calcul (I). Les deux dernières qui sont régulièrement véhiculées par les représentants de la profession, s'expliquent (et en tout cas sont infirmées) par l'économie comportementale et la psychologie cognitive (II).

« Si la profession parvient à résoudre la question de l'aide juridictionnelle, elle aura réglé à peu près la totalité de ses problèmes »

I. ON NE PEUT PAS VIVRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE, VÉRIFICATION PAR LE CALCUL.

Un cabinet d'avocat est une entreprise. Or, une entreprise qui ne dégage pas de bénéfice ne peut que disparaître à terme. Le prix d'un service est constitué de coûts (point mort) et d'une marge bénéficiaire. Ces règles sont aussi incontournables que cet axiome mathématique qui précise qu'entre deux points passe une droite et une seule.

A. Les données du calcul

L'équation est finalement simple si l'on connaît le coût horaire facturable moyen (point mort) (1), le temps moyen par dossier (2) et le montant de l'indemnité versé au titre de l'AJ. À partir de ces données et d'une formule de calcul simplissime, il est aisé de vérifier qu'on ne peut pas vivre de l'AJ.

1. Le seuil de rentabilité

Le seuil de rentabilité (3), ou coût horaire facturable, se calcule à partir des charges fixes et des charges variables. Plusieurs étapes permettent d'aboutir au à ce seuil.

(1) Nous considérons ici la majorité des cabinets qui sont soumis à la comptabilité de caisse et au régime fiscal des bénéfices non commerciaux. Dès lors, les calculs ne tiennent pas compte de la rémunération de l'avocat.

D'abord, il est nécessaire de déterminer la marge sur coût variable (MCV) qui est égale au chiffre d'affaires moins les charges variables (CA - CV). Cette marge sur coût variable, divisée par le CA et multipliée par 100, donne le ratio de marge (RM = $MCV/CA \times 100$). À partir de là, le seuil de rentabilité est égal aux charges fixes divisées par le ratio de marge sur coût variable (SR = $CF/\text{ratio de MCV}$). Par ailleurs, l'on sait qu'un avocat dispose d'un potentiel moyen de facturation puisqu'il ne facture que 50,5 % de son temps travaillé⁽²⁾ et qu'ainsi, il facturera annuellement 1 175 heures environ par an. Dès lors, son coût de revient horaire (CRH) sera égal au seuil de rentabilité (SR) divisé par le potentiel de facturation (PF) soit, $CRH = SR / PF$.

Si l'on reprend les statistiques de l'ANAFA⁽³⁾, le point mort ou coût horaire facturable moyen pour un avocat exerçant en individuel est de 75 € HT.

“ On sait qu'un avocat dispose d'un potentiel moyen de facturation puisqu'il ne facture que 50,5 % de son temps travaillé ”

2. Les temps moyens par dossier

Cette question est importante car elle est aussi une façon de prendre en compte la qualité du travail de l'avocat en même temps qu'elle mesure le temps de production du service. La qualité de traitement d'un dossier judiciaire ou juridique ne peut se mesurer que par le temps qui y est consacré. Il se trouve que nous disposons de cette information puisque le CNB a procédé à cette évaluation, précieuse et salutaire s'il en est⁽⁴⁾. Une première étude a été établie en octobre 2001, puis une seconde en 2008, celle-ci apparaissant comme une mise à jour⁽⁵⁾.

En matière correctionnelle

- Première comparution devant un juge d'instruction ou un juge pour enfant = 1 h (3 UV⁽⁶⁾) ;
- Juge des libertés et de la détention = 2 h (2 UV) ;
- Instruction correctionnelle avec détention provisoire = 12 h (20 UV) ;
- Infraction correctionnelle sans détention provisoire (JI) = 9 h (12 UV) ;
- Instruction correctionnelle sans détention provisoire (JE) avec renvoi devant le tribunal pour enfants = 8 h (12 UV) ;
- Audience de cabinet = 3 h (6 UV) ;

- Assistance devant le tribunal correctionnel ou le tribunal pour enfants = 5 h pour un dossier simple et 10 h avec partie civile et/ou instruction (8 UV).

En matière familiale

- Divorce pour faute = 15 h (34 UV) ;
- Divorce pour altération du lien conjugal = 15 h (30 UV) ;
- Divorce par consentement mutuel = 6 h (30 UV) ;
- Procédure juge aux affaires familiales après divorce = 7 h (14 UV) ;
- Autres instances devant le juge aux affaires familiales = 8 h (16 UV).

En matières civile, commerciale et prud'homale

- Procédures TGI et commerce = 15 h (26 UV) ;
- Procédure de référé = 8 h (8 UV) ;
- Tribunal d'instance = 10 h (16 UV) ;
- Référé tribunal d'instance = 8 h (8 UV) ;
- Procédure devant le conseil de prud'hommes = 15 h (30 UV) ;
- Procédure tribunal administratif = 15 h (20 UV) ;
- Référé suspension et fiscal = 8 h (6 UV et 8 UV) ;
- Reconduite d'étrangers à la frontière = 5 h (6 UV).

Nous pouvons désormais vérifier si, traité dans des conditions de qualité normale, un dossier relevant du secteur aidé peut être rentable.

B. Évaluation rationnelle de la rentabilité

Nous pouvons maintenant savoir si l'on peut vivre de l'AJ. Pour un service, le bénéfice, plus précisément la marge bénéficiaire, peut être définie de façon simple⁽⁷⁾ :

Considérons « C » = coût de revient horaire facturable de la prestation (le point mort par dossier). Ce chiffre correspond au taux horaire minimum de facturation pour, seulement, couvrir les frais. Il n'est donc pas encore totalement question de bénéfice.

Considérons maintenant « T » = temps moyen par type de dossier.

Considérons « A » = montant de l'indemnité versée au titre de l'aide juridictionnelle⁽⁸⁾.

Enfin, considérons « R » = bénéfice (ou perte) généré par le dossier en question.

Ainsi $R = (C \times T) - A$.

Il va de soi que si $A > (C \times T)$, alors R est positif et l'avocat réalise un bénéfice dont l'ampleur devrait être examinée, analysée avec soin. Au contraire, si $A < (C \times T)$, alors R est négatif, l'avocat perd de l'argent, c'est-à-dire que les coûts de traitement du dossier sont supérieurs à la rétribution versée au titre de l'AJ.

(2) Sources ANAFA reprises par le rapport Boucher 2001, *op. cit.*, p. 14.

(3) Mieux, le *manuel de l'avocat, point sur la profession, les statistiques 2012*.

(4) Nous n'avons pas pu disposer du rapport complet et n'avons donc pas eu connaissance de la méthode de détermination de ces temps moyens. Cela est, une simple appellation empirique conduit à considérer que ces temps moyens paraissent même se situer dans la fourchette basse. Il conviendrait de recommencer cette étude afin de la compléter avec les procédures nouvelles telles que, par exemple, les affaires relatives aux hospitalisations sous contrainte et les procédures relatives au contentieux du titre de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire.

(5) Rapport présenté à l'AG du CNB, 13 et 15 juin 2008.

(6) Le nombre d'UV (unité de valeur) indiqué ne tient pas compte des majorations possibles.

(7) De façon plus orthodoxe, la marge bénéficiaire se calcule de la manière suivante : marge bénéficiaire nette = $(\text{bénéfice net}/\text{CA}) \times 100$; La marge bénéficiaire brute pour un produit ou un service se définit de la façon suivante : $MBB = (\text{prix de vente} - \text{coût de revient}) / \text{prix de vente} \times 100$.

(8) Nous avons retenu le taux de base de l'UV (22,50 €) parce qu'il est le plus répandu sur le territoire et parce qu'en outre, il est fortement question que les taux majorés disparaissent le 1^{er} janvier 2015 (loi de finances pour 2015). Il est possible de connaître les différents taux d'UV en fonction des barreaux en consultant le circulaire du SAJDJAV du 29 décembre 2006.

Si R est positif, il convient encore de déterminer le bénéfice net par heure travaillée, étant rappelé que le BNC déclaré n'est pas toujours égal aux sommes appréhendées par celui-ci.

Prenons l'exemple d'un dossier correctionnel avec détention provisoire et instruction. Selon l'étude du CND, ce type de dossier nécessite en moyenne 12 heures pour l'instruction et 5 heures pour l'audience, soit en tout 17 heures⁽⁹⁾ de travail. Pour ce type de dossier, la rétribution de l'avocat est de 30 UV, soit 675 € (22,5 € x 30).

Ainsi, $R = IC \times 171 - 675$; nous avons vu que le coût horaire facturable (C) pour un avocat non collaborateur exerçant en individuel était de 75 € HT/heure.

Ainsi, $R = (75 \times 17) - 675 = -600$ €. Par conséquent, R est négatif de 600 €. Dit plus clairement, ces 600 € ne peuvent être qualifiés que de perte.

Autre exemple, en matière de divorce pour faute. Pour ce type de dossier, le temps moyen de traitement est de 15 heures, le nombre d'UV de 34. Ainsi, $R = (75 \times 15) - 745 = -360$ € (perte).

Autre exemple encore, pour une procédure TGI ou commerce au fond qui nécessite en moyenne 1 heure de travail, la perte est de 465 €. Pour une procédure devant le conseil de prud'hommes, la perte est 450 €.

À la lecture de ces résultats, la situation apparaît on ne peut plus claire. Il est impossible de vivre du système de l'aide juridictionnelle et encore moins de façon « confortable » comme le rappelle monsieur Belaval dans son rapport de 2009⁽¹⁰⁾. Au contraire, traiter correctement un dossier dans le cadre du secteur assisté engendre des pertes pour le cabinet : « Entre deux points, passez une droite et une seule ».

Mais il est nécessaire d'aller jusqu'au bout de l'argumentation rationnelle et de démontrer de façon définitive que l'on ne peut pas vivre de l'AJ. Il s'agit ici d'une question jamais évoquée par aucun des rapports traitant de la rémunération des avocats : l'impact du système de l'AJ sur la trésorerie du cabinet.

Pour faire simple, disons que le fait de travailler génère des décalages de temps entre le moment où les coûts sont payés pour produire le service et le moment où la facture est payée, étant précisé que cette dernière somme doit dégager une marge bénéficiaire, c'est-à-dire que le montant de la facture doit être supérieur au coût de revient du service. Ces décalages de temps sont réduits lorsque l'avocat attend d'être payé pour régler ses fournisseurs. D'où l'intérêt vital de prendre une provision pour soulager

la trésorerie⁽¹¹⁾. L'avocat doit donc disposer d'une certaine somme d'argent pour couvrir ses besoins nés de ces décalages entre sorties et rentrées d'argent : c'est le besoin en fonds de roulement (BFR). Le besoin en fonds de roulement se calcule par la différence entre l'actif circulant (AC) et les dettes circulantes (DC) qui correspondent aux dettes à moins d'un an. Ainsi $BFR = AC - DC$ ⁽¹²⁾.

« Travailler dans le secteur aidé génère des pertes et détruit la trésorerie »

Dans le cadre d'une saine gestion, le BFR doit être financé par du long terme, c'est-à-dire par le fonds de roulement (FR). Ce dernier se calcule par différence entre l'actif immobilisé et les capitaux permanents (capitaux propres + dettes à plus d'un an).

Ces mécanismes simples démontrent à l'envi l'inconvénient majeur du système de l'AJ par rapport à la trésorerie du cabinet, inconvénient qu'amplifient les règles de la comptabilité de caisse. Et l'avocat qui connaît des difficultés de trésorerie et décale le paiement de ses fournisseurs entre dans un cercle vicieux dont il a peu de chance de sortir.

Pour ses missions d'AJ, l'avocat est payé lorsque le service est définitivement produit, ce qui induit nécessairement des difficultés de trésorerie. Et, si l'avocat multiplie les missions, il multiplie les coûts variables et se met nécessairement en danger puisqu'il va gonfler anormalement son besoin en fonds de roulement et diminuer la trésorerie nette.

Travailler dans le secteur aidé génère ainsi des pertes et détruit la trésorerie. Il n'est pas possible de vivre de l'aide juridictionnelle.

Cette conclusion pose problème puisque l'on ne cesse d'entendre que des avocats en vivent et que, parfois même, les dossiers du secteur aidé représentent jusqu'à 80 %⁽¹³⁾ de leur activité. De façon empirique et parce que ces avocats continuent d'exister, c'est bien que l'on peut vivre de l'AJ. Cette situation empirique ne vient-elle pas franchement contredire les calculs que nous venons d'évoquer ? Il y a là, on le voit, une dissonance cognitive entre deux cognitions contradictoires, la rationalité du calcul et la réalité perçue. Une dissonance qu'il convient de rééquilibrer mais de façon rationnelle et surtout consciente, par l'apport d'autres sciences ou disciplines que le droit.

(9) Le CND ne nous dit pas s'il s'agit d'heures travaillées effectives ou d'heures facturables. Cela dit, il y a peu de chance qu'il ait pris en compte, notamment, les heures d'attente et les temps de transport. Dès lors, nous considérons qu'il s'agit d'heures facturables afin d'être au plus près de la réalité de l'exercice professionnel.

(10) *Rapport Belaval*, 2009, op. cit., p. 14.

(11) Il n'est donc pas anodin de prendre en considération le fait qu'en matière d'AJ, le paiement intervient à la fin de la mission. Plus le délai moyen de paiement, c'est-à-dire entre la décision judiciaire et le paiement à l'avocat, est en moyenne de 315 jours, délai qui se décomposent en 194 jours pour obtenir la décision d'AJM et 121 jours ensuite pour le paiement. Sources observatoire du CND, 2011, p. 49.

(12) La difficulté tient au fait que l'immense majorité des avocats sont soumis aux règles de la comptabilité de caisse et non à la comptabilité d'engagement. Or, la comptabilité de caisse ne permet pas grand-chose en termes d'analyse financière. Notamment, il est impossible de calculer le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie nette sans recourir à des calculs compliqués.

(13) J.-J. Veyrier, « Aide juridictionnelle : un système à bout de souffle », *Gaz. Pal.* 14 mai 2013, p. 10 et 11, 130mB ; A. Coignac, « Aide juridictionnelle rationalisée par les avocats », *Dalloz Avocats* 2013, n° 12, p. 466 et n.

II. ON NE PEUT PAS VIVRE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE, VÉRIFICATION PAR L'ÉCONOMIE COMPORTEMENTALE

Il n'est bien évidemment pas question de mettre en cause la parole de confrères qui indiquent que ces dossiers sont traités avec qualité⁽¹⁴⁾. Il ne s'agit pas de bonne ou de mauvaise foi, il s'agit de dissonance cognitive.

Lorsqu'il existe une opposition entre deux cognitions, cela génère une instabilité, un mal-être psychologique chez le sujet (on pourrait même parler d'oxymore). Dans cette situation, le cerveau va, par réflexe, produire un rééquilibrage en modifiant, inconsciemment chez le sujet, l'une des deux cognitions.

Prenons comme exemple un sujet qui paye cher un objet de mauvaise qualité ou ne fonctionnant pas de façon optimale (ex. un smartphone dernier cri dont le fabricant admet qu'il a été mal conçu). Or, payer cher un objet de mauvaise qualité produit de la dissonance cognitive. Le cerveau va procéder à un réajustement en agissant sur l'une des deux cognitions, le prix ou la qualité de l'objet. Malheureusement, le prix ne peut être modifié et dès lors le réajustement ne pourra concerner que la qualité de l'objet. C'est ainsi, par exemple, que l'on a pu voir des propriétaires du fameux smartphone défaillant, affirmer que le leur fonctionnait parfaitement.

S'agissant de notre avocat traitant du dossier correctionnel, la dissonance concerne trois cognitions : l'indemnité versée, le coût horaire facturable et le temps passé. Le rééquilibrage ne pourra concerner le montant de l'indemnité versée qui est invariable. Il reste les deux autres cognitions, que sont le temps passé et le coût horaire facturable. Ce dernier pourrait être réduit par des économies sur les coûts fixes ou variables, voire par quelques économies d'échelles. Mais cela est difficilement concevable car nous avons vu que le coût horaire facturable minimum de 75 € concerne des avocats qui ont déjà très peu de frais⁽¹⁵⁾. S'agissant du temps passé, il est plus facile d'agir et de le réduire au maximum. Par exemple, en n'allant pas voir le délégué, en faisant une lecture quelque peu rapide du dossier, en limitant les recherches de doctrine ou de jurisprudence...

Cela exposé, il faut signaler une autre règle mise en évidence par la psychologie cognitive et démontrée par l'expérimentation. Lorsque la dissonance porte sur plusieurs cognitions variables, le cerveau va automatiquement agir sur celle qui peut le plus facilement être modifiée, réajustée, réévaluée ou sous-évaluée. Ainsi, peut-on soutenir qu'il est plus facile d'agir sur la réduction du coût horaire facturable que sur le temps passé ? La réponse est évidente, c'est sur le temps passé que le rééquilibrage de la dissonance s'effectuera et ce, de façon inconsciente.

Reprenons notre exemple du dossier correctionnel qui se traite en moyenne en 17 heures. Pour équilibrer l'équation, c'est-à-dire pour que R égale C, il faut réduire le temps

passé de 17 à 9 heures. $(75 \times 9) - 675 = R = 0$. Attention dans ce schéma, l'avocat n'a pas perdu d'argent mais n'en a pas non plus gagné. Ce n'est que si l'on réduit le temps passé sur le dossier à 5 heures, R est alors égal à 300 €. 300 € pour 5 heures de travail facturées et dix heures travaillées. Ainsi, l'avocat n'a gagné, avant impôt que 30 € par heure travaillée. Si peu ? Et pour quelle qualité ? Et finalement pour quelle image donnée au public et surtout au justiciable ?

“ Peut-on soutenir qu'il est plus facile d'agir sur la réduction du coût horaire facturable que sur le temps passé ? ”

La distanciation de la profession par rapport à la gestion d'entreprise, mais aussi par rapport à d'autres sciences sociales, pose évidemment problème puisque ces fausses croyances, construites de longue date, ne peuvent que brouiller le discours de la profession à propos d'une revalorisation de la rétribution de l'avocat. Ces fausses croyances ont un impact important sur la profession en termes d'indépendance et d'image. Celle-ci se paupérise et emporte une perte d'indépendance économique qui empêche toute indépendance globale. L'expérience démontre que ce sont les avocats qui ont perdu leur indépendance économique qui, les premiers, remettent en cause nos règles déontologiques et s'en affranchissent.

En termes d'image, la dissonance cognitive joue, ici, contre l'avocat et la profession. Un avocat qui on ne paie pas ne peut pas produire un travail de haute qualité. Un sentiment aggravé par le fait que ces dossiers ne sont effectivement pas traités dans le même temps que ceux du secteur libre.

Le plus grave tient certainement dans l'absence de toute crédibilité auprès des pouvoirs publics. La profession n'est pas crédible puisque elle est incapable de tenir un discours clair sans dire le contraire au même moment, avant ou après. Cet amateurisme affiché ne peut que desservir l'ensemble de la profession et la Chancellerie n'a aucune raison de revoir sa copie. Si l'on peut vivre de l'AJ, si les dossiers traités dans ce cadre peuvent être rentables, toute augmentation de la valeur de l'UV devrait être considérée comme l'acquisition d'une rente de situation.

D'ailleurs, à suivre le raisonnement, la profession bénéficie de cette rente de situation puisque l'UV n'a pas été réévaluée depuis près de six ans et qu'elle a perdu plus 20,39 % de sa valeur compte tenu de l'augmentation du coût de la vie⁽¹⁶⁾. C'est dire à quel point on devait en vivre mieux il y a six ans seulement. Finalement, la question qui se pose est de savoir jusqu'à quel niveau de pouvoir d'achat, la profession ne pourra plus en vivre ?

Alors, comment expliquer cette règle généralement admise par la profession et même relayée par des

(14) V. aussi, *Cass. Pal. en ch.*, p. 11, les déclarations des cabinets : « ce ne sont pas des sous-dossiers », « mais en fait (une justice au rabais) », « quand vous prenez un dossier AJ, vous le traitez de la même façon qu'un dossier payant »...

(15) Ces cabinets, par exemple, n'emploient pas de personnels salariés.

(16) Sur la période allant de 1992 à 2013, la revalorisation de l'unité de valeur de référence est de 18,05 % (0,86 % par an en linéaire) pour une inflation (hors tabac - source INSEE) de 28,44 % ; la dernière revalorisation émanant de la loi de finances de 2007. Source UNCA. Autrement dit, l'UV a perdu, en 6 ans seulement, 20,39 % de son pouvoir d'achat.

bâtonniers ? L'explication est simple, il s'agit tout simplement d'une fausse croyance, d'une rumeur.

Comment se forme une fausse croyance ?

La rumeur est une croyance concernant un événement, une action passée ou future formée d'abord sur la base d'une information personnelle et communiquée ensuite, en chaîne ou en cascade, à d'autres personnes qui l'adoptent sur la base du oui-dire, parfois suppléée par leurs propres observations personnelles. Au cours du processus de formation, la croyance initiale passe du stade du possible au stade du probable pour finir au stade du certain, tout en subissant des déformations et des amplifications (17). Comme le relève Jon Elster, le plus souvent, l'agent confronté à la rumeur y croit fermement et est prêt, à son tour, à la transmettre (18).

**“ Si l'on peut vivre de l'AJ,
toute argumentation de la valeur
de l'UV devrait être considérée
comme l'acquisition d'une rente
de situation ”**

Jon Elster indique encore, de façon très pertinente, une autre formulation du processus de formation de la croyance selon laquelle une opinion initiale faiblement appuyée par les informations d'un agent peut, par la suite, acquérir la force d'une certitude lorsqu'elle se transmet de bouche à oreille à d'autres personnes dont l'information privée ne l'appuie que faiblement ou même pas du tout (19). Prenons un exemple relatif à la profession, exemple fortélement relayé par Dalloz dans l'article précité sur les avocats et l'AJ (20). Des bâtonniers, et même l'auteur de l'article relayent l'idée que pour certains avocats, les dossiers traités à l'AJ constitueraient jusqu'à 80 % de notre activité. D'où sortent ces chiffres ? De nulle part malheureusement. Pour connaître ces proportions, il faudrait, dans chaque cabinet, procéder au comptage des dossiers ouverts dans l'année et, ensuite, faire le tri pour définir la proportion de ceux qui relèvent de l'aide juridictionnelle et qui ont donné lieu à une attestation de fin de mission (21). Or, quasiment aucun avocat ne procède à ce décompte. Même chose pour ce qui concerne la proportion des dossiers traités dans le cadre de l'AJ dans le chiffre d'affaires global du cabinet. Pour cela, les choses sont plus faciles puisqu'il suffit de connaître le chiffre d'affaires total de l'avocat et le montant des sommes qui lui sont versées au titre de l'AJ par les services de la CARPA. Si le bâtonnier dispose de l'information relative aux sommes versées au titre de l'aide juridictionnelle, il ne connaît pas

les chiffres d'affaires réalisés par les confrères de son barreau. En outre, cela ne donnerait que la part du chiffre d'affaires AJ par rapport au chiffre d'affaires total du cabinet. Pour connaître la part de dossiers AJ par rapport au global, il faudrait connaître le nombre d'AFM déposées dans l'année et le nombre de dossiers payants terminés pendant la même période. Cette deuxième variable n'est évidemment pas à portée des bâtonniers et aucun cabinet ne procède à ce type de comptage. Alors d'où sortent ces chiffres aux allures de statistiques éprouvées et communément admises ? Nul ne le sait ou plutôt, de nulle part.

Observons quand même que la profession n'a jamais cru nécessaire de faire établir une étude sérieuse sur cette question. Par étude sérieuse, il faut entendre « travail effectué par des spécialistes du management » (22). Cette expression « On peut vivre de l'AJ » ne correspond-elle pas à cette interprétation collective qui en temps de crise vient combler une pénurie d'information ? Cela ne rejoint-il pas les propos de Jon Elster qui évoque une opinion initiale faiblement appuyée par les informations d'un agent, opinion qui peut par la suite, acquérir la force d'une certitude ?

Mais il faut tenir compte d'autres phénomènes psychologiques tels que la transmutation des préférences, le raisonnement motivé et l'aveuglement volontaire.

Premièrement, la transmutation des préférences. Ce mécanisme psychologique est très intéressant et très fréquemment et inconsciemment à l'œuvre. Il est dos situations dans lesquelles l'agent doit faire quelque chose et se sent incapable, pour x raisons, d'atteindre son but. Va alors s'opérer un phénomène adaptatif qui va lui-même engendrer une transmutation de ses préférences. Dans cette situation, le « je ne le peux pas » se transforme en « je ne le veux pas » (23). Dit autrement, l'agent face à l'impossibilité d'atteindre un but, va y renoncer en le dénigrant (ceci, bien sûr, de façon toujours inconsciente). Jon Elster propose un exemple très parlant de l'homme amoureux mais éconduite qui finit par renoncer à l'aimée en se persuadant qu'il n'en veut pas et que finalement, celle-ci n'a pas les qualités requises, c'est le dénigrement (24). Nous verrons que ce phénomène permet d'expliquer certains traits de la profession ainsi que de certains de ces membres dans leur rapport à l'argent. Deux mécanismes psychologiques conduisent à ce résultat. Le besoin de tranquillité, qui va seulement conduire l'agent à renoncer sans dénigrer, et l'amour propre qui va le conduire à renoncer en passant par le dénigrement.

Appliquons le phénomène à notre problématique. La difficulté dans le métier, outre le respect des règles essentielles de gestion ou de management, concerne la facturation, il est parfois très difficile de solliciter des honoraires à des justiciables qui ne sont pas fortunés (mais dont les revenus les empêchent de bénéficier de l'AJ) et qui sont en outre victimes d'un tiers. Ajoutons à cela que l'avocat s'occupe aussi du paiement des honoraires des tiers (experts, huissiers, etc.) et des frais de procédure (timbre à 150 €). Ainsi, l'avocat qui ne parvient pas à facturer le juste prix va déclencher ce phénomène adaptatif

(17) J. Elster, *L'irrationnalité. Traitée critique de l'homme économique*, Gallimard, 2009, t. 2, p. 125.

(18) « C'est tout à fait sûr », de H.-C. Andersen, in *Le Livre des Ombres*, traduit de danois par Régis Moyet, Actes Sud, 2000, Lattus Scandinaves, Ce conte illustre parfaitement la construction d'une fausse croyance.

(19) J. Elster, *op. cit.*, p. 130.

(20) A. Calgac, *Dalloz Avocats* déc. 2013, n° 12, p. 464.

(21) L'important n'est pas de savoir combien de dossiers ont été ouverts mais combien ont été terminés, c'est-à-dire le nombre d'AFM déposées en vue du paiement par les services de la CARPA.

(22) On pense évidemment à l'un des « big four » PricewaterhouseCoopers (PwC), KPMG, EY ou Deloitte Touche Tohmatsu (DTT).

(23) J. Elster, *op. cit.*, p. 106.

(24) J. Elster, *op. cit.*, p. 106 et s.

qui va générer plusieurs conséquences. Premièrement, le rejet de l'argent et la revendication du désintéressement. Deuxièmement, la mise en avant, *vis* le désintéressement revendiqué, du système de l'AJ qui devient une béquille psychologique et qui est présenté comme rentable faute de pouvoir faire autrement avec des dossiers payants.

Ce phénomène, ajouté à celui de l'aversion aux risques et aux pertes ainsi qu'à celui de l'immédiateté, explique ce comportement empiriquement vérifié lors des permanences pénales de comparutions immédiates. Dans ces circonstances, l'avocat, presque systématiquement, s'évertue à faire déclarer à son client qu'il est sans revenu, de façon à « tomber » dans le système de l'AJ. Ainsi, l'avocat prend « tout de suite » le petit forfait d'UV et ne prend pas le risque de facturer beaucoup plus, mais plus tard.

Vient ensuite un deuxième mécanisme psychologique, le raisonnement motivé. Ce phénomène conduit l'agent à prendre ses désirs pour des réalités⁽²⁷⁾. Plus précisément, il faut partir de la notion de choix rationnel qui implique de recueillir préalablement le maximum d'informations afin d'en tirer la conclusion optimale et ainsi, procéder au choix le plus rationnel possible. Mais les recherches en cette matière permettent de constater que, parfois, la collecte d'informations est stoppée. Citons en premier lieu la règle de l'arrêt hédonique qui conduit l'agent à cesser sa collecte d'informations parce qu'il estime que celles dont il dispose déjà confortent sa croyance (que celle-ci soit vraie ou fausse)⁽²⁸⁾. Autrement dit, lorsque l'information dont l'agent dispose ou l'interprétation qu'il en fait vient confirmer ses croyances, vraies ou fausses, il stoppe sa collecte et prend sa décision en la considérant comme rationnelle (ce qu'elle n'est peut-être pas). Ce phénomène de l'arrêt hédonique ne concerne-t-il pas la profession qui refuse une étude précise de cette question de l'AJ appréhendée sous l'angle économique et surtout managérial ?

« L'avocat, presque systématiquement, s'évertue à faire déclarer à son client qu'il est sans revenu, de façon à « tomber » dans le système de l'AJ »

Appliqué à notre problématique, les conséquences sont les suivantes. L'avocat qui traite beaucoup de dossiers du secteur aidé ne va pas prendre en compte les réelles comptables et financières de sa situation et affirmer, en toute sincérité, qu'il vit de ce système de. Cette conséquence est amplifiée par le fait que les avocats ne reçoivent aucune formation sérieuse à la gestion d'entreprise, pardon, de cabinet. Vu de l'extérieur, les confrères qui reçoivent régulièrement des sommes plus ou moins importantes des services de la CARPA et qui osent

beaucoup de permanences, peuvent laisser penser qu'ils en vivent, ce que vont relayer les services des ordres et finalement, les bâtonniers.

Troisième phénomène psychologique, l'aveuglement volontaire. Dans ce schéma, la croyance qui valide le désir de l'agent coexiste avec celle qui valide les données prises en compte⁽²⁹⁾. Autrement dit, la collecte d'informations peut être impactée par le désir de l'agent. Ainsi, l'agent va tirer des informations dont il dispose, des conclusions tronquées par la croyance (vraie ou fausse) qui l'anime pendant sa quête d'informations. Une expérience a démontré qu'après un achat, par exemple un véhicule, le consommateur continuait à lire les publicités pour les automobiles mais uniquement celles qui concernaient le véhicule acquis⁽³⁰⁾.

Appliqué à la profession, ce phénomène agit comme un amplificateur du raisonnement motivé. L'avocat ne retient que les informations qui le confortent. Ainsi, par exemple, dans l'article précité d'Anais Coignac, les avocats n'évoquent jamais leurs revenus annuels et encore moins le revenu par heure travaillée. Ne sont jamais évoquées non plus d'éventuelles difficultés de trésorerie, etc.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette situation mais nous ne citerons que les deux plus importants.

D'abord, le jour où les avocats seront formés comme des chefs d'entreprise, plus personne n'acceptera le système tel qu'il est et les bâtonniers devront revenir au « tour de bêtes » comme par le passé. Ce qui ne serait pas sans inconvénient dans la mesure où la misère passe d'autant plus inaperçue qu'elle est répartie.

Ensuite, si la profession, via ses représentants, souhaite ouvrir de vraies négociations avec la Chancellerie, celles-ci sont, en l'état, vouées à l'échec. En fait, c'est d'abord contre elle-même que la profession doit se battre. Tant qu'il sera dit que l'AJ est formidable, permet de s'installer à son propre compte, et qu'on peut en vivre convenablement (voire grassément), rien ne changera. En six ans, l'UV a perdu 20,39 % de son pouvoir d'achat (1/5^e, ce n'est pourtant pas rien). Ajoutons à cela que la loi de finances pour 2014 prévoit (au 1^{er} janvier 2015) la démodulation de l'UV, appelée à s'appliquer de façon unique à hauteur de 22,84 €.

Tant que la profession n'aura pas opéré sa révolution culturelle, l'AJ continuera de fabriquer des avocats indigents prêts à tout pour s'en sortir. La profession aura de moins en moins d'aura tant auprès des pouvoirs publics que du public lui-même. Cette révolution doit donc d'urgence s'opérer via un positionnement dans l'économie de marché (le marché s'impose à nous qu'on le veuille ou non). La profession doit revoir radicalement la formation initiale des avocats mais aussi repenser son image et sa philosophie et abandonner définitivement discours et prises de position qui ne lui épargneront pas sa soumission au marché, mais cette fois en tant que vulgaires marchands de droit régulés par le prix.

(27) Ce processus que J. Bâton qualifie d'« illusionnement » réside à le terme, comme le reconnaît d'ailleurs l'auteur, d'être pas dans les différents dilemmes constatés, *op. cit.*, p. 146.

(28) V. l'exemple donné par J. Bâton, *op. cit.*, p. 147, à propos du consommateur qui, lorsqu'il a procédé à un achat, cesse de regarder les publicités pour les biens qu'il n'a pas achetés.

(29) J. Bâton, *op. cit.*, p. 146.

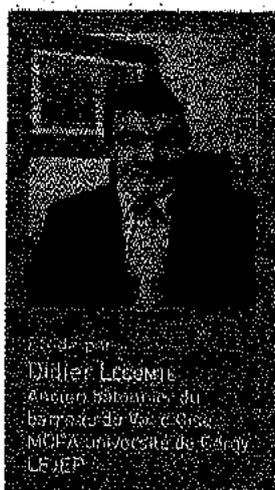
(30) J. Bâton, *op. cit.*, p. 147 et 148.

AVOCAT

Aide juridictionnelle, de l'irrationalité encore ! 19010

L'essentiel

En attendant la copie de Jean-Yves Le Bouillonnet sur l'aide juridictionnelle, voilà un énième rapport *Joissains et Mézard* sur le même sujet. Celui-ci reprend des chiffres évoqués dans les autres rapports qui, examinés de près, en disent long sur l'incompréhension globale que génère la question de la rémunération de l'avocat, et plus globalement du budget de l'aide juridictionnelle.



Un nouveau rapport sur l'aide juridictionnelle est sorti, sous les signatures de Sophie Joissains et Jacques Mézard. Un nouveau rapport qui n'apporte rien de plus que les précédents et qui reprend des chiffres évoqués maintes fois, des chiffres qui étaient déjà anciens lorsqu'ils étaient cités pour la première fois et qui, examinés de près, en disent long sur l'incompréhension globale que génère la question de la rémunération de l'avocat et plus généralement du budget de l'aide

Par conséquent, lorsque l'on évoque la marge bénéficiaire de 50 € pour aboutir au coût complet, cette marge bénéficiaire correspond à deux heures passées à travailler. Dit autrement, l'avocat vaut 25 € HT de l'heure en 2014.

C'est bien peu de chose après autant d'années d'études et bien peu de chose aussi comparé aux autres professionnels du droit (notaires et huissiers) ou même à d'autres professions qui ne requièrent aucune technicité de haut vol et qui n'impliquent aucune responsabilité, ni aucun risque économique.

« Nos rapporteurs se fourvoient dans la contradiction. La profession devrait peut-être réagir »

juridictionnelle.

Deux aspects méritent d'être évoqués. D'une part, le montant de la rémunération de l'avocat (I) et, d'autre part, le constat unanime selon lequel le budget de l'aide juridictionnelle doit être doublé (II).

I. LA RÉMUNÉRATION DE L'AVOCAT

Les rapporteurs, reprenant le rapport sur la modernisation de l'action publique de 2014 (1) et les informations de l'association nationale d'assistance administrative et fiscale des avocats (ANAAFA), nous indiquent que, en 2012, le coût horaire d'un avocat était de 125 € HT, rémunération du ou des avocats incluse, et de 75 € hors rémunération (p. 33 du rapport).

Ces chiffres datent de 2012. Mais peu importe, puisque la profession n'est pas soumise aux vicissitudes de l'économie de marché et que les coûts de production n'ont donc pas augmenté ne serait-ce que du coût de la vie, certes peu élevé puisqu'il avoisine 1,5 %.

Mais admettons ces chiffres de 75 € et 125 €. Que disent-ils ou plutôt que ne disent-ils pas ? Selon nos rapporteurs, la somme de 75 € correspond au point de rentabilité du cabinet. L'ANAAFA est pourtant plus précise. La somme de 75 € correspond au coût horaire facturable qui tient compte, en particulier, de ce qu'en moyenne, un avocat facture 50,5 % de son temps passé à travailler.

Cependant, les deux rapporteurs se prennent les pieds dans le tapis lorsqu'ils préconisent, page 49, de supprimer la modulation et de fixer la valeur de l'UV au montant maximum de cette dernière, c'est-à-dire 22,84 € HT au lieu de 22,50 € HT.

Malheureusement, avec une unité de valeur (UV) à 22,84 €, nous sommes loin d'atteindre la marge bénéficiaire évoquée, ni même d'ailleurs le point mort de 75 € par heure facturée.

Si l'on considère les temps moyens par type de dossiers établis par le Conseil national des barreaux (CNB) et si l'on reprend le coût horaire moyen facturable de 75 €, tous les dossiers traités au titre de l'aide juridictionnelle génèrent des pertes pour l'avocat (2). Nous sommes donc très loin de la marge avancée de 50 € de l'heure facturée et donc des 25 € par heure travaillée. Et cela est vrai que l'on considère l'UV à 22,50 € ou à 22,84 €.

Prenons un exemple, celui d'une procédure devant le tribunal de grande instance ou le tribunal de commerce. Le CNB a défini qu'en moyenne, ces dossiers nécessitent 15 heures de travail et les textes prévoient pour ces dossiers 26 UV, soit 13 heures facturées.

Ainsi, le coût du dossier est de 15 heures x 75 € (coût horaire), soit 1 125 €.

Au titre de l'aide juridictionnelle, le dossier est payé 26 UV, soit avec une valeur de 22,84 € au lieu de 22,50 €, une indemnité de 593,84 € HT.

(1) Rapport sur la modernisation de l'action publique (MAP), *Évaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle. Rapport de diagnostic*.

(2) Pour des détails sur les calculs, D. Lecomte, « Une façon de voir le système de l'aide juridictionnelle au contentieux ne permet pas de résoudre la question », *Caz. Pal.*, 14 juin 2014, p. 11 à 16, 1812.

Si le traitement du dossier coûte à l'avocat 1 125 € et qu'il reçoit de l'État une somme de 593,84 €, il perd 531,16 €.

Il est donc loin de gagner les 50 € par heure facturée. Pour le moins, nos rapporteurs se fourvoient dans la contradiction. La profession devrait peut-être réagir.

Mais il y a plus intéressant dans ce rapport.

II. SUR LE DOUBLEMENT DU BUDGET DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Sophie Joissains et Jacques Mézard évoquent les demandes de la profession de voir doubler le budget de l'aide juridictionnelle. À lire ce rapport, l'on constate amèrement, il faut bien le dire, la double erreur fondamentale que commet la profession avec une telle demande.

La première consiste à réclamer une juste rémunération de l'avocat en même temps qu'un doublement du budget de l'aide juridictionnelle. De ce fait, le discours est flou et les demandes tout autant.

« La profession commet l'erreur de réclamer un doublement du budget de l'AJ en même temps qu'une meilleure rémunération. C'est trop flou »

En effet, nos rapporteurs (et les autres avant) évoquent le budget de l'aide juridictionnelle dans le cadre plus général de l'accès au droit.

Dans ce débat, la rémunération de l'avocat n'apparaît que très secondaire et ce depuis maintenant 23 ans (depuis la loi de 1991⁽³⁾). Pour ne considérer que le présent rapport Joissains et Mézard, il faut bien admettre que le discours est clair. Il sollicite une augmentation sensible des plafonds d'admission à l'AJ (le SMIC) alors que pour la rémunération de l'avocat, il ne propose qu'une augmentation

de 1,51 %⁽⁴⁾. Admettons qu'une telle augmentation ne devrait pas nécessiter le doublement du budget de l'aide juridictionnelle.

Certes, la profession est terrorisée à l'idée que l'on puisse lui reprocher le moindre sentiment corporatiste. L'inconvénient, c'est que, de ce fait, elle adopte un discours on ne peut plus flou duquel il ne sortira rien.

Il suffit de voir les effets sur la valeur de l'UV de ce discours timoré et flou depuis 1991.

La deuxième erreur, peut-être plus fondamentale, consiste à réclamer un doublement du budget, doublement qui, malheureusement, a été défini par la méthode digitale-oscillante et non par le calcul rationnel.

Pourtant, il est aisé de démontrer que le doublement du budget appliqué au seul financement de la rémunération de l'avocat est très certainement insuffisant. Et les quelques chiffres relatifs à la rémunération de l'avocat, que comporte le rapport Joissains et Mézard, permettent à eux seuls d'en faire la démonstration.

Nos rapporteurs relèvent que le coût horaire complet de l'avocat est, selon l'ANAAFA, de 125 € - en moyenne - soit une marge bénéficiaire de 50 € par heure facturée (ou 25 € par heure travaillée). Si l'on admet que cette rémunération n'est pas ridicule, la question est de savoir de combien il faudrait augmenter la valeur de l'UV pour atteindre cette marge de 50 € et, par conséquent, ce coût complet de 125 € HT.

Il suffit pour ce faire de reprendre les temps moyens par procédure, de les multiplier par 125 € (le coût complet) puis par 22,50 € (le montant de l'UV) puis de voir de combien il faut augmenter le deuxième terme pour aboutir au premier⁽⁵⁾.

(4) Augmentation pour le moins ridicule lorsque l'on sait que l'UV n'a pas été revalorisée depuis 2007 et qu'elle a perdu au 31 décembre 2013, 20,39 % de son pouvoir d'achat !

(5) La formule du prix de l'UV théorique est la suivante pour T = temps moyen, CC = coût complet, nUV = ribs d'UV. Le prix de l'UV théorique se définit comme suit : $(T \times CC) / nUV$. Pour connaître le pourcentage d'augmentation nécessaire, il faut appliquer la formule suivante : $(\text{valeur d'arrivée} - \text{valeur de départ}) / \text{valeur de départ} \times 100$.

En matière correctionnelle

Première comparution devant un juge d'instruction ou un juge pour enfant	1h (3 UV) soit 85,16 %
Juge des libertés et de la détention	2h (2 UV) soit 455,56 %
Instruction correctionnelle avec détention provisoire	12h (20 UV) soit 233,33 %
Instruction correctionnelle sans détention provisoire (JI)	8h (12 UV) soit 270,36 %
Instruction correctionnelle sans détention provisoire (JE) avec renvoi devant le tribunal pour enfants	8h (12 UV) soit 270,36 %
Audience de cabinet	3h (6 UV) soit 177,78 %
Assistance devant le tribunal correctionnel ou le tribunal pour enfants	5h pour un dossier simple et 10h avec partie civile et/ou instruction (8 UV) soit 247,22 % ou 594,44 %

En matière familiale

Divorce pour faute	15h (34 UV) soit 145 %
Divorce pour altération du lien conjugal	15h (30 UV) soit 177,8 %
Divorce par consentement mutuel	6h (30 UV) soit 111,11 %
Procédure juge aux affaires familiales après divorce	7h (14 UV) soit 177,78 %
Autres instances devant le juge aux affaires familiales	8h (16 UV) soit 177,77 %

En matières civile, commerciale et prud'homale

Procédures TGI et commerce	15h (26 UV) 220,51 %
Procédure de référé	8h (8 UV) soit 455,56 %
Tribunal d'instance	10h (16 UV) 200,47 %
Référé tribunal d'instance	8h (8 UV) soit 455,56 %
Procédure devant le conseil de prud'hommes	15h (30 UV) soit 177,78 %
Procédure de référé prud'hommes	8h (16 UV) soit 177,78 %
Procédure tribunal administratif	15h (20 UV) soit 316,66 %
Référé suspension et fiscal	8h (6 UV et 8 UV) soit 640,74 % et 455,56 %
Reconduite d'étrangers à la frontière	5h (6 UV) soit 362,96 %

Ainsi, sur les 23 cas envisagés, une augmentation de l'UV inférieure à 200 % apparaît suffisante dans neuf cas. Pour les autres hypothèses, la fourchette d'augmentation nécessaire varie entre 200,47 % et 640,74 %⁽⁶⁾.

En moyenne, il faudrait plus que doubler la valeur de l'UV (221,51 %). Mais la moyenne ne veut pas dire grand-chose. Pour déterminer la valeur optimale de l'UV, il faudrait que les évaluations, des temps, par type de dossiers, celles données par la profession et celles fixées par les textes relatifs à l'aide juridictionnelle, soient corrélées⁽⁷⁾.

Il faut, ici, regretter qu'aucun rapport, ni aucune étude ne se soit sérieusement penchée sur la question. Il existe pourtant des entreprises spécialisées dans le calcul des temps d'exécution qui pourraient les établir en exposant une procédure et des règles de calcul rationnelles.

Cela dit, si l'on admet que le coût complet de la rémunération de l'avocat est de 125 € de l'heure et que l'UV correspond à une demi-heure de travail (soit 45 €/h pour le taux de base), ne peut-on pas dire que la valeur de deux UV doit être augmentée de 177,78 % ? Mais cette valeur n'est pertinente que si l'on est certain du temps moyen passé par dossier et si les textes admettent de les appliquer. Par ailleurs et au-delà, il conviendrait de déterminer ce qu'est une rémunération. Cette question est cruciale, dans la mesure où la profession confond depuis toujours bénéfice et rémunération, bénéfice et chiffre d'affaires, marge brute et marge bénéficiaire... En outre, la notion même de « rémunération » est, osons le dire, inconnue de la profession.

C'est ainsi que l'on peut lire régulièrement dans les rapports et autres documents relatifs à la question (et pas seulement dans ceux de la profession d'ailleurs) que la marge bénéficiaire correspondrait à la rémunération intellectuelle de l'avocat. Affirmation sémantique qui stigmatise un peu plus la distanciation de la profession par rapport à l'entreprise. Surtout, cette formulation « de rémunération de la prestation intellectuelle de l'avocat » pour ne pas parler de « marge », génère inéluctablement des malentendus.

Une rémunération doit prendre en compte la prestation intellectuelle mais aussi les risques économiques et juridiques qui pèsent sur l'auteur de la prestation qui est un... « chef d'entreprise ».

Mais c'est un autre débat qui ne pourra avoir lieu que lorsque la profession sera capable de se situer par rapport au marché et à l'entreprise. C'est, là encore, l'occasion de vérifier que la profession, si elle commence à admettre que le cabinet d'avocat est une entreprise, n'en a, pour l'instant, tiré que très peu de conséquences.

Revenons au budget de l'aide juridictionnelle et admettons - rêvons - que tous soient d'accord pour que ce doublement serve uniquement à l'augmentation de la valeur de l'UV.

« La formulation « de rémunération de la prestation intellectuelle de l'avocat » génère inéluctablement des malentendus »

Pour approcher la réalité, il faudrait appliquer le coût complet de chaque procédure et le multiplier par le nombre de missions exécutées par exercice.

Pour évaluer précisément le besoin budgétaire, une fois fixés la valeur de l'UV et les temps passés par type de dossiers, il faut encore connaître le volume de chaque type de dossiers pendant l'exercice envisagé. Travail fastidieux auquel la profession devra, un jour, se livrer ; ceci en tenant compte des majorations, de la modulation, etc.

(6) Ceci à condition que les temps moyens établis par le CND soient corrects car ils le sont et, en outre, nous en connaissons pas le détail de la méthode qui a permis de les déterminer. On observe d'ailleurs une divergence entre les évaluations faites par le CND et celles qui ressortent du nombre d'UV prévues pour chaque type d'affaires. En effet, il est généralement dit qu'une UV correspondrait à une demi-heure de travail.

(7) Il n'y a qu'en matière de droit de la famille que les temps sont à peu près corrélés même s'ils paraissent bien faibles en quantité. En revanche, la corrélation est parfaite en matière prud'homale. Sur 23 types de dossiers, seuls sept proposent des temps légaux corrélés à ceux de la profession (dans un cas seulement, les temps proposés par le texte relatif à l'aide juridictionnelle sont supérieurs à ceux énoncés par la profession).

Il y a peut-être quelque urgence à traiter cette question de façon scientifique et rationnelle. Cela dit, compte tenu de la distorsion d'appréciation des temps par dossier et du différentiel de rémunération de l'heure travaillée, si l'on rapproche le besoin d'augmentation moyen de 221,50 % de la rémunération globale avec celui relatif à la valeur de l'UV pour la ramener à 125 € HT, soit 177,78 %, on pourrait admettre que le doublement du budget risque bien de ne pas suffire (ce qui n'est pas certain).

Il faudrait en tout état de cause admettre deux choses :

- que le doublement du budget soit affecté à la seule rémunération de l'avocat ;
- qu'un avocat ne vaut que 25 €⁽⁸⁾ de l'heure passée à travailler, 25 € par heure travaillée, si l'on admet que l'avocat travaille 10 heures par jour et prend cinq semaines de

congés, cela lui laisse un bénéfice de 58 750 €. Certes, si l'avocat travaille 15 heures par jour et ne prend que 15 jours de congés, le bénéfice passe à 93 750 € qui ne correspondent toujours qu'à une rémunération de 25 € par heure passée à travailler (taux que l'on peut comparer à d'autres professions)⁽⁹⁾. L'avocat pourrait aussi réduire le temps passé sur les dossiers de moitié... Le bénéfice serait alors de 100 000 €, pour une qualité contestable.

En résumé, la question de l'aide juridictionnelle hante la profession depuis plus de 20 ans et force est de constater qu'elle reste particulièrement floue, faute de recherches et d'évaluations rationnelles ou scientifiques.

Dans ces conditions, la profession risque de rester très longtemps solidaire des plus démunis dans le cadre de l'accès au droit.

(8) 25 € de l'heure, si l'on admet que l'avocat travaille dix heures par jour et prend cinq semaines de congés.

(9) Et encore, ce prix de 125 € est évoqué depuis plusieurs années, alors que les charges ont augmenté pour toutes les entreprises, en ce compris les cabinets d'avocats.

FORMATIONS CERTIFIANTES ET FORMATIONS COURTES

Pour acquérir de nouvelles compétences juridiques.



...allez droit à l'essentiel,
allez droit à l'ENADEP

4000 salariés sont formés chaque année par les avocats-formateurs de l'Enadep.

Les formations sont intégralement prises en charge par l'OPCA-PL.



ENADEP
ECOLE NATIONALE DE DROIT
ET DE PROCÉDURE

Accélérateur de vos projets.

Renseignez-vous sur www.enadep.com

ou ENADEP - 48, rue de Rivoli - 75004 PARIS

AIX-EN-PROVENCE - ALBERTVILLE - BESANCON - BORDEAUX - CAEN - CAYENNE - CLERMONT-FERRAND - CRETEIL - DIJON - EVRY - FORT-DE-FRANCE - GRENOBLE
LE MANS - LILLE - LIMOGES - LYON - MARSEILLE - MEAUX - METZ - MONTPELLIER - NANCY - NANTERRE - NANTES - NICE - NIMES - PARIS - PAU - PERPIGNAN - PONTILV-PIRE
POITIERS - PONTOISE - REIMS - RENNES - ROUEN - SAINT-ETIENNE - SAINT-PIERRE DE LA REUNION - STRASBOURG - TOULON - TOULOUSE - VALENCE - VERSAILLES

