



Paris, le

15 MARS 2017

LE GARDE DES SCAUX  
MINISTRE DE LA JUSTICE

**Le Garde des sceaux, ministre de la justice**

**à**

**Monsieur le Premier président de la Cour des comptes**

**Objet : Référé « La gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat »**

**Référence : S2016 du 23 décembre 2016**

Vous avez bien voulu m'adresser pour observations un référé sur « la gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat ».

Le dispositif français d'aide juridictionnelle résulte d'un choix fondamental, qui est de garantir aux citoyens les plus pauvres le même accès à la justice que les citoyens les plus aisés, sans restriction d'aucune sorte sur les contentieux couverts, les expertises conduites ou le choix de l'avocat.

L'augmentation dynamique de la dépense d'aide juridictionnelle que vous relevez n'est donc pas la conséquence d'une mauvaise gestion mais de quatre facteurs :

- un mouvement de fond visant à une meilleure protection des libertés des justiciables par une exigence accrue d'assistance par un avocat ;
- une tendance à la judiciarisation des relations, que je me suis efforcé d'inverser dans la loi de modernisation de la justice du XXIème siècle en introduisant le divorce par consentement mutuel par acte d'avocat ou en favorisant les modes de règlement alternatif des différends ;
- le relèvement en 2016 du plafond de ressources à 1.000 € pour une personne isolée, ce qui peut difficilement être considéré comme une mesure excessivement généreuse, puisqu'il ne s'agit que d'ouvrir l'accès à l'aide juridictionnelle aux personnes en-dessous du seuil de pauvreté ;
- la revalorisation de la rétribution des avocats, qui a en effet été très importante en l'espace de deux ans, mais qui fait suite à 9 années sans aucune augmentation.

Pour financer cette dépense, le gouvernement a depuis 2015 affecté des recettes complémentaires au Conseil national des barreaux, ce que vous jugez un système de financement singulier et non viable à terme. Il me paraît utile de rappeler que la recherche de ressources complémentaires à affecter au financement de l'aide juridictionnelle s'est appuyée sur le rapport du député Jean-Yves Le Bouillonnet, rendu en septembre 2014, qui a analysé les différentes sources de financement possibles et le sens qu'elle pourrait avoir. Le choix réalisé dans la loi de finances pour 2015 d'affecter au financement de l'aide juridictionnelle une contribution sur les contrats d'assurance de protection juridique, une partie de la taxe collectée sur les huissiers et un relèvement des droits fixes de procédure pénale visait ainsi à faire contribuer à l'aide juridictionnelle les différents acteurs : professions du droit à travers les assureurs, usagers d'actes juridiques et justiciables.

Cette affectation de ressources au CNB avait également pour objectif d'impliquer davantage la profession dans la gouvernance de l'aide juridictionnelle, partant du constat, pour reprendre les termes de Jean-Yves Le Bouillonnet que « le système actuel de l'AJ associe profondément l'Etat et la profession d'avocat, libérale et indépendante, mais aussi de tradition humaniste ».

Je partage néanmoins avec la Cour l'idée qu'il ne faut pas aller trop loin dans la diversification des sources de financement et la multiplicité des dispositifs. Il ne subsiste désormais que deux recettes affectées (une partie du produit de la taxe sur les contrats d'assurance de protection juridique et une partie du produit des amendes) et dont le montant est plafonné en loi de finances. En outre, j'ai souhaité que l'étape supplémentaire de la réforme de l'aide juridictionnelle, que j'ai réalisée dans la loi de finances pour 2017, soit intégralement financée par crédits budgétaires. Ainsi les crédits budgétaires représentent plus de 80% des ressources consacrées à l'AJ en 2017.

Je n'ai pas cherché non plus à introduire une contribution des avocats au financement de l'aide juridictionnelle, ce que vous semblez regretter. J'ai en cela tiré l'enseignement de l'échec de la mesure prévue en projet de loi de finances pour 2016 visant à utiliser, pour le financement de l'aide juridictionnelle, une petite partie des produits financiers générés par les fonds versés aux CARPA. Cette mesure a cristallisé le mécontentement de la profession et empêché ainsi une réforme en profondeur pour un montant très limité (5 M€ en 2016) au regard de la dépense totale d'AJ.

Compte tenu du coût important et croissant de l'aide juridictionnelle, vous déplorez une mesure lacunaire de son efficacité. Il est vrai que le ministère manque de données statistiques et d'éléments chiffrés pour procéder à des analyses fines. C'est une des raisons pour lesquelles j'ai décidé de lancer le projet de refonte de l'applicatif actuel de traitement des dossiers d'aide juridictionnelle, AJWIN, afin de disposer d'une application nationale, permettant des remontées d'informations sur les conditions et les caractéristiques des aides accordées.

J'ai également demandé à mes services de rechercher les moyens de mieux appréhender l'impact de l'assurance de protection juridique sur l'aide juridictionnelle, en dépit des difficultés à identifier les dépenses évitées et à disposer d'informations précises des assureurs. En effet, si on manque aujourd'hui d'outils pour vérifier l'effet des mesures d'économies qui ont été décidées en 2014 et 2015, on peut noter quand même que le nombre d'admissions a évolué à la baisse sur cette période, passant de 919 625 en 2013 à 901 986 en 2015.

J'encourage également mes services à se rapprocher des fédérations d'assurance de protection juridique pour renforcer les économies réalisées, voire favoriser la prise en charge des frais par les assurances de protection juridique, même s'il ne faut pas négliger le fait que le recours à l'assurance de protection juridique est exclu dans certaines affaires (familiales et pénales<sup>1</sup>), les litiges y afférent n'étant pas couverts.

Vous constatez également que les coûts de gestion de l'aide juridictionnelle sont mal connus mais élevés et formulez deux recommandations relatives à l'établissement du coût complet de la gestion, de l'aide juridique et à la réforme du dispositif de gestion, afin de ramener le coût de gestion des dossiers d'aide juridictionnelle, de la procédure d'admission au paiement, à un coût complet ne dépassant pas 5 % de la dépense totale.

La connaissance du coût de gestion présente principalement un intérêt si elle favorise la réalisation d'actions visant à optimiser les coûts. C'est pourquoi mes services s'attachent prioritairement aux coûts internes au ministère de la justice et plus précisément au coût lié au traitement de l'aide par les services judiciaires.

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), est l'un des deux indicateurs de performance du programme 101, retenus afin d'améliorer l'allocation des ressources, budgétaires et humaines, consacrées à l'aide juridictionnelle. Ce coût diminue de manière continue, passant de 16,10 € en 2012 à 14,71 € en 2015.

Pour aller au-delà, une réflexion d'ensemble sur l'aide juridique a été conduite en 2014-2015 avec les avocats et les autres intervenants, intégrant l'objectif d'une simplification et d'une unification des pratiques lors des phases d'admission et de paiement, susceptibles de réduire le coût de gestion des dossiers d'aide juridictionnelle.

Mes services ont élaboré un nouveau formulaire de demande d'aide juridictionnelle qui répond à une volonté de simplification des questions posées au justiciable, d'harmonisation des pièces demandées, de facilitation de la mise en œuvre de la subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à l'assurance de protection juridique.

Le projet Portalis, qui vise à mettre en place un portail unique du justiciable et refondre l'ensemble des applications informatiques de la chaîne civile, est également de nature à réduire le coût de gestion de l'aide juridictionnelle. Depuis l'ouverture du portail « justice.fr », le justiciable peut vérifier en ligne son éligibilité à l'aide juridictionnelle, ce qui devrait réduire les demandes d'information auprès des bureaux d'aide juridictionnelle et améliorer la constitution des dossiers. Dans une version ultérieure, le justiciable pourra faire sa demande d'aide juridictionnelle en ligne, ce qui sera source de gains de productivité.

La dématérialisation sera accompagnée d'une nécessaire simplification des formalités de la demande et rendra possible l'uniformisation des critères de ressources, que je souhaite, tout en prenant en compte le caractère exceptionnel d'une procédure judiciaire et le niveau potentiellement très élevé des dépenses exposées à cette occasion, qui justifient selon moi un dispositif d'aide propre. Elle repose en effet sur l'idée que le niveau de ressources ne doit pas être un frein à l'accès à la justice.

---

<sup>1</sup> En 2015, ces litiges ont représenté 60 % du montant de la rétribution globale des avocats pour leurs missions d'aide juridictionnelle (hors aide à l'intervention de l'avocat).

Au travers du projet de refonte d'AJWIN, j'entends également doter les juridictions d'une application métier moderne avec des fonctions supplémentaires destinées au pilotage budgétaire de l'aide juridictionnelle, au niveau central, et à la dématérialisation des échanges avec les autres acteurs (avocats et CARPA notamment).

J'y vois enfin l'occasion, pour mon ministère, de poursuivre la rationalisation du processus d'instruction pour permettre une instruction plus rapide et une diminution du coût d'instruction unitaire d'une demande, en « automatisant » en particulier l'instruction de la condition d'octroi de ressources. Ces gains en équivalent temps plein (ETP) pourront notamment être redéployés vers des activités à plus forte valeur ajoutée, comme l'examen de la recevabilité.

L'autre composante du coût de la gestion de l'aide juridique concerne le coût lié à la gestion des caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), que ni l'union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA), ni mes services, ne sont en état de déterminer. En tout état de cause, les coûts exposés par les CARPA pour la gestion de l'aide juridictionnelle ne pèsent pas sur le budget de l'État. Seule l'UNCA bénéficie d'une subvention du programme 101, de 65.000 € en 2016, pour couvrir l'essentiel du coût de production des informations demandées par l'État pour piloter l'aide juridictionnelle.

Mon ministère dispose donc de peu de leviers pour réduire les coûts exposés par les CARPA. La profession d'avocats a en revanche un intérêt direct à maîtriser, voire optimiser, la gestion des CARPA. Leurs coûts de gestion sont en effet financés par les produits financiers générés par les fonds versés aux CARPA, le reliquat de ces produits finançant d'autres mesures bénéficiant aux avocats (formation, prise en charge de cotisations de prévoyance...). Il faut, en tout état de cause, tirer l'enseignement de l'échec de la mesure prévue en projet de loi de finances (PLF) 2016 visant à utiliser, pour le financement de l'aide juridictionnelle, une petite partie des produits financiers générés par les fonds versés aux CARPA : il montre qu'une réduction du coût de gestion des CARPA ne se répercuterait sans doute pas en une économie pour l'État sur l'aide juridictionnelle.

Dans ces conditions, un transfert de la gestion de l'aide juridictionnelle à un opérateur public chargé des paiements de masse, envisagé par la Cour, ne me paraît pas constituer une source certaine d'économie pour l'État. Cela conduirait à un doublon d'organisation avec le réseau des CARPA, dont la raison d'être est d'effectuer des règlements pécuniaires aux avocats. L'État devrait conserver une part dans l'instruction, sauf à supprimer le critère d'inéligibilité des justiciables intentant des actions « manifestement irrecevables ou dénuées de fondement ». En tout état de cause, il resterait nécessaire de développer un système d'information plus performant entre l'État et l'opérateur pour que ce dernier puisse instruire les dossiers, assurer et contrôler les paiements. L'État serait enfin amené à rémunérer l'opérateur pour ses coûts de gestion, alors que ceux des CARPA sont actuellement financés sans subvention budgétaire.

Je n'envisage pas non plus, à ce stade, la mise en place d'un opérateur dédié, sur le modèle de la *Legal Aid Agency*. Il s'agirait en effet d'une réforme très profonde du système, dont l'intérêt économique n'est pas acquis. Elle se traduirait vraisemblablement par la création d'emplois publics (juristes ou avocats salariés pour assurer la défense des personnes à l'aide

juridictionnelle), dans un contexte où on cherche plutôt à la limiter, sans adhésion par ailleurs de la profession d'avocats. À défaut, le recours possible à des prestations par appel d'offre conduirait a priori à un coût plus élevé, car les avocats tarifieraient vraisemblablement au coût complet en intégrant une marge bénéficiaire. S'il était plutôt envisagé une obligation temporaire d'exercice au profit des personnes de faibles ressources pour les jeunes avocats, sur le modèle de l'internat en médecine, cela obligerait à repenser l'accès à la profession et la formation.

Vous envisagez enfin de réduire le coût de l'aide juridictionnelle en rendant le dispositif plus sélectif, en agissant sur le périmètre des contentieux couverts ou les critères de recevabilité.

La fixation du plafond résulte d'un choix politique d'allocation des ressources budgétaires. Le choix de relever le plafond d'admission procède d'une volonté de limiter les phénomènes de non-recours et je considère qu'il s'agit d'une mesure de progrès social dans un contexte de crise, en vue de permettre à un plus grand nombre de justiciables parmi les plus démunis d'avoir accès à la justice. Ce plafond est en outre indexé sur l'inflation pour garantir son adéquation de manière pérenne.

Je souhaite également rappeler que le périmètre étendu de l'aide juridictionnelle en France résulte d'un choix de société fort, visant à garantir l'accès de chacun au droit et à la justice, incarné par la loi de 1991 relative à l'aide juridique, et qui n'a jamais été remis en cause jusqu'à présent. Comme pour le niveau du plafond d'admission, réduire le périmètre des contentieux couverts pour diminuer le coût de l'aide juridictionnelle serait avant tout un choix politique de priorisation de moyens budgétaires contraints.

Vous recommandez notamment d'introduire en matière civile, en appel, des critères plus rigoureux tenant au bien-fondé de la procédure et à la proportionnalité de l'enjeu à la demande. Si l'introduction en matière civile, en appel, de critères de contrôle pourrait participer à la maîtrise du nombre d'admissions et à la rationalisation des dépenses, elle se heurte à des obstacles.

Toutes les procédures n'ont en effet pas la même emprise au contrôle. En matière de procédure orale, le contrôle s'avère impossible et l'exemple pris de la Cour de cassation ne peut donc pas être étendu simplement aux juridictions du fond, qui statuent en fait, contrairement à la Cour devant laquelle existe un filtre (non admission du pourvoi).

Le renforcement de ce contrôle en appel se heurte aussi à des limites dues au fait que le code de procédure civile n'impose pas de motiver la déclaration d'appel, de sorte que le bureau d'aide juridictionnelle ne peut pas vérifier l'existence et/ou le bienfondé de cette motivation, à ce stade, pour accorder ou non l'aide juridictionnelle. Or, ces règles ne peuvent être modifiées uniquement pour des considérations liées au traitement de l'aide juridictionnelle.

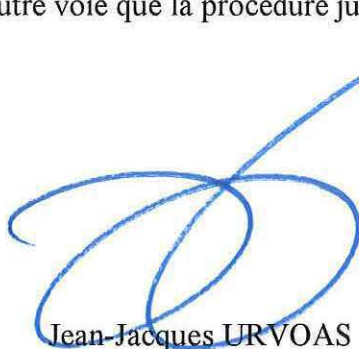
De manière plus principielle, il est problématique de confier au bureau d'aide juridictionnelle un pouvoir d'appréciation du caractère justifié de l'appel et plus encore de la requête en première instance au risque d'empêcher les plus démunis d'exercer un recours. Un renforcement important du contrôle de cette condition poserait en outre la question des moyens humains et augmenterait mécaniquement les coûts de gestion.

C'est donc davantage dans une réforme de l'appel lui-même et dans certaines formes de déjudiciarisation qu'une économie sur l'aide juridictionnelle pourrait être réalisée.

Le filtrage des demandes au regard de leur recevabilité compte en outre parmi les actions entreprises par mes services, comme le renforcement du contrôle sur le traitement des commissions d'office et l'accroissement de la mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle quand les frais de justice peuvent être pris en charge par une assurance de protection juridique.

Pour parvenir au double objectif de maîtrise du nombre d'admissions et de rationalisation des dépenses, mon ministère entreprend des actions visant à l'instauration d'un contrôle a posteriori, au travers de la procédure de retrait de l'aide juridictionnelle et la mise en œuvre du recouvrement. Ce moyen de contrôle en aval de l'attribution de l'aide juridictionnelle a toutefois une limite tenant à une mise en œuvre particulièrement lourde à réaliser, qui renchérit donc les coûts de gestion sans que le niveau des recouvrements n'ait pour l'instant augmenté de manière très importante.

Enfin, j'entends rappeler que la mise en place de dispositifs de consultations et d'informations juridiques préalables ou alternatives à la saisine du juge, auxquels s'ajoute l'encouragement des modes alternatifs de résolution des différends, n'est pas seulement prospective mais bien établie. Ces dispositifs participent pleinement aux actions menées par mon ministère pour alléger le nombre de demandes d'aide juridictionnelle, en proposant à l'utilisateur une information ou une consultation juridique, ou encore un mode alternatif de règlement des conflits, susceptible de lui faire envisager une autre voie que la procédure judiciaire.



Jean-Jacques URVOAS