

REFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'Etat et la profession d'avocat se mobilisent pour les justiciables à travers une aide juridictionnelle de qualité et durablement financée

Document de négociation avec la profession

Les discussions sur l'aide juridictionnelle (AJ) entre la profession des avocats et la chancellerie ont été épineuses ces dernières années. Pour la profession, il était posé en préalable à toute réforme une augmentation très forte des moyens consacrés à l'AJ. Pour l'Etat, au-delà de la difficulté à mobiliser des moyens massifs dans un contexte budgétaire difficile, des moyens nouveaux ne peuvent se justifier que par une réforme profonde au service des justiciables.

Pour sortir de cette impasse, des travaux approfondis ont été engagés avec la profession depuis un an pour établir des constats objectifs et construire une réforme concertée.

Le rapport du député JY. LE BOUILLONNEC, élaboré après des rencontres avec des représentants de la profession et remis à l'automne 2014 au Premier ministre et à la Garde des Sceaux, avait émis diverses préconisations, montrant que l'entier dispositif devait être remis à plat.

A la demande du Premier ministre, une concertation relative à la réforme de l'aide juridictionnelle s'est engagée le 16 décembre 2014 rassemblant tous les représentants des professionnels du droit, du secteur associatif, et de magistrats et greffiers en chef issus de juridictions de taille différente. Les travaux ont été riches et un document de restitution a été diffusé aux participants des groupes de travail le 13 mai précisant des pistes importantes de réformes même s'il ne comportait pas les aspects financiers reportés aux débats budgétaires de juin

Les étapes franchies depuis permettent désormais de conclure la concertation par un accord Etat/profession d'avocats et d'arrêter les contours de la réforme de l'AJ sur 2016 et 2017. Un Protocole d'accord pourrait être signé avec la profession formalisant les axes essentiels de la réforme, qui seront ensuite déclinés via des articles de loi dans la loi de finances pour 2016 et le projet de loi relatif à la justice du XXIème siècle, ainsi que des textes réglementaires et conventionnels.

Compte tenu de l'avancement du projet de loi de finances pour 2016 et afin d'aboutir à court terme à une réforme longtemps espérée, les ressources nouvelles dégagées obtenues par le ministère en faveur de la réforme sont exposées ci-dessous.

L'Etat assume en effet toutes ses responsabilités. Après une hausse de 30 M€ des financements prévus en LFI 2015, il augmente les crédits de l'AJ en 2016 de 7% à périmètre constant. Les crédits de l'AJ (y compris ressources affectées au CNB) passeront ainsi de 375 M€ à 401 M€ en 2016. D'ores et déjà, un abondement supplémentaire de 20 M€ viendra compléter en 2017 la dotation pour assurer la mise en œuvre à plein régime de la réforme de l'aide juridictionnelle dans toutes ses dimensions nouvelles.

Par ailleurs, 2 M€ seront également dégagés par l'Etat sur les crédits de l'accès au droit pour la rétribution des avocats intervenant lors de consultations juridiques préalables.

Enfin, à ces montants, dans l'attente de la montée en puissance du fonds interprofessionnel issu de la « loi Macron », et dans la perspective d'une gouvernance commune s'ajoutera une participation de la profession. En effet, le principe de la loi de 1991 visant à mutualiser les missions d'assistance entre les avocats afin que la rétribution versée par l'Etat, d'un montant par nature moindre que celui d'honoraires (totalement libres et prenant en compte, selon l'article 10 de la loi de 1971, « la fortune » du client), ne pèse pas sur l'économie des cabinets, n'a jamais été totalement respecté. Il a fait progressivement place à une concentration de ces missions sur une partie réduite de la profession. L'établissement d'un mécanisme financier de solidarité au sein de la profession - car il n'est pas envisageable de forcer tous les cabinets à accepter les justiciables à l'AJ - paraît donc légitime.

L'hypothèque des moyens étant levée, cette enveloppe désormais supérieure à 400 M€ doit permettre :

- l'adaptation de la rétribution des avocats via
 - l'ajustement du barème des missions, pour tenir compte de la complexité des missions et de leurs évolutions ;
 - le passage d'une modulation géographique obsolète à une contractualisation locale qui puisse faire des barreaux et des juridictions les acteurs d'une politique active d'AJ adaptée aux enjeux spécifiques de chaque territoire ;
- de faire du CNB un acteur national mieux identifié de cette politique en matière d'AJ.
- le renforcement de l'accès au droit et de la médiation.

1 – La rétribution

La rétribution actuelle des missions d'aide juridictionnelle ou des aides à l'intervention de l'avocat résulte de la combinaison complexe de plusieurs facteurs :

- un nombre d'unités de valeur, éventuellement majoré selon les particularités de la procédure ;
- une modulation géographique des unités de valeur (répartition des barreaux en dix groupes) ;
- un complément de rétribution éventuel (protocoles dits de défense) ;
- une rétribution forfaitaire pour certaines matières (art 29 de la loi du 10 juillet 1991).

L'équilibre des différents axes de la réforme proposée repose sur la combinaison d'un barème de rétribution des missions entièrement actualisé en fonction de la réalité des contentieux (1.1), l'adoption d'une UV « socle » dont le montant serait revalorisé par rapport au niveau moyen actuel (1.2) et une contractualisation locale à double finalité qualitative et financière (1.3). Cette contractualisation avec les barreaux permettra, en plus de la rétribution socle, de mener avec les juridictions une politique en matière d'aide juridictionnelle adaptée aux spécificités sociologiques et contentieuses locales.

1.1 – Refonte du barème

Dans le cadre des travaux de la concertation sur l'aide juridictionnelle, il est apparu nécessaire de clarifier et de redonner de la cohérence à la structure du barème de rétribution des missions d'aide juridictionnelle. Indépendamment de la question du montant de l'UV, le nombre d'UV consacré à certaines missions n'avait plus de corrélation avec la durée de travail requis, quand certaines procédures sont, elles, non rémunérées. D'ailleurs, le projet de barème proposé par le CNB distinguait lui-même des contentieux dont la rétribution devait être plus fortement augmentée que d'autres.

Le nouveau barème proposé rassemble dans un seul document les rétributions prévues à l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 (l'aide juridictionnelle « stricto sensu ») et les autres rétributions prévues à l'article 132 du même décret pour l'aide à l'intervention des avocats dans les procédures non juridictionnelles (les mesures de retenue, la garde à vue, la composition et médiation pénale, l'assistance aux détenus). Il inclut également les rétributions prévues pour les autres auxiliaires de justice (articles 93 à 97 du même décret).

Il est proposé d'exprimer dans une seule unité (UV) la rétribution de l'ensemble des prestations.

Des ajustements à la baisse, s'agissant en particulier de la garde à vue, des procédures de divorce ou de certaines procédures prud'homales, comme à la hausse, certaines missions n'étaient pas du tout rétribuées (médiation), sont réalisés. Dans tous les cas, toute dépense moindre est réinjectée dans la rétribution des avocats.

L'AJ partielle est simplifiée, le nombre de tranches en est réduit (passage de 6 à 2 tranches), et le plafond de ressources de l'AJ totale sera relevé pour permettre à plus de justiciables de bénéficier d'une prise en charge intégrale de leurs dépenses.

(annexe – projet de barème)

1.2 – Montant de l'UV : revaloriser l'UV pour tous les barreaux et sortir de la modulation géographique

La modulation géographique est caduque. La profession, au même titre que le ministère de la justice est favorable à son remplacement par un système plus efficace sans perte de ressources pour les avocats prenant en charge des missions d'AJ.

Ainsi il est proposé, qu'au-delà d'une UV socle nationale dont la valeur [24,2 € HT] sera supérieure à sa valeur moyenne actuelle, s'ajoute une rétribution complémentaire, dont les moyens seront garantis, selon des critères d'allocation arrêtés localement au niveau de chaque barreau (situation socio-économique de la population, géographie de l'accès au droit ...). Cette modulation locale contractuelle se fera ainsi au plus près des acteurs de terrain de l'AJ et non selon une formule nationale indifférenciée, tout en favorisant la généralisation de standards de qualité.

1.3 – La contractualisation

Ainsi, il est proposé d'attribuer une partie des moyens consacrés à l'AJ selon un mode contractuel, à deux niveaux :

→ Une convention-cadre nationale établie par le ministère de la Justice et le CNB pour établir les axes des actions qui seront rétribuées et les critères nationaux utilisés pour allouer les crédits concernés par la contractualisation.

→ Une convention locale conclue entre les juridictions (TGI) et les barreaux, après avis des chefs de cour. Il sera mis à disposition de l'ensemble des barreaux un outil de contractualisation unique, à géométrie variable (périmètre, missions, formations, organisation...). Les barreaux déjà signataires d'un protocole et/ou d'une convention fusionneront ces deux instruments, avec garantie du maintien du socle financier actuel.

La convention aura un objet triple :

- compléter le cas échéant la rétribution versée à l'avocat en application du barème-socle en fonction de critères définis localement (forfaitisation ou augmentation du nombre d'UV) ;
- définir un noyau dur d'actions prioritaires à inclure dans les contrats (défense pénale, garde à vue, formation) ;
- tenir compte de contraintes locales dans l'exercice des missions, du degré de dépendance à l'aide juridictionnelle des avocats du barreau, de la technicité de certains contentieux, de la volonté commune de valoriser tel ou tel type de contentieux....

Cette convention présente l'avantage d'ajuster la rétribution des avocats en fonction des spécificités locales et de généraliser des standards de qualité dans l'intervention de l'avocat (formation, spécialisation, définition des contentieux prioritaires, développement de la médiation...).

Elle comprendra un volet évaluation.

La contractualisation a pour finalité de positionner les barreaux comme des acteurs d'une politique d'aide juridictionnelle adaptée aux contraintes locales. Les ajustements pourraient par exemple porter sur la forfaitisation de la rétribution de certaines procédures, la prise en compte de contraintes particulières de déplacement, le degré de dépendance à l'aide juridictionnelle des avocats du barreau, la technicité de certains contentieux, à arbitrer au plan local entre els bâtonniers et les chefs de juridiction, après avis des chefs de cour.

Les ressources qui seront consacrées à cette politique contractuelle, bien au-delà des crédits actuellement consacrés à la modulation géographique et aux conventions-protocoles actuels, qui devront restés alloués aux barreaux qui en bénéficient aujourd'hui afin qu'aucun barreau ne soit perdant, feront l'objet d'une priorité forte dans l'allocation des moyens nouveaux obtenus pour 2016 et 2017. La participation financière de la profession (cf. point n°3) viendra abonder ces actions.

2 – Participation de la profession et gouvernance

De façon fondamentale, pour que l'AJ survive dans sa philosophie actuelle, sans tomber dans l'un des deux extrêmes que serait une « fonctionnarisation » des avocats travaillant à l'AJ (schéma québécois) ou une libéralisation des prestations d'AJ qui feraient alors l'objet d'appel d'offre, elle doit devenir une politique commune conduite par l'Etat avec la profession. La profession doit prendre conscience que l'AJ constitue aussi pour elle une dépense d'intérêt collectif et qu'ils sont tenus par la loi et leur propre serment de participer efficacement à l'exercice de ce service public.

Cette appropriation par la profession de l'AJ se manifestera au niveau national par la convention cadre prévue entre le CNB et le ministère de la Justice afin de déterminer les principaux critères de cette nouvelle politique conventionnelle et la répartition par barreau des crédits consacrés à la contractualisation.

Elle se manifeste également par une participation financière de la profession, même marginale, au regard des 401 M€ de l'État, pour illustrer une volonté nouvelle de participer à toutes les dimensions de la mise en œuvre de l'AJ au bénéfice des justiciables.

C'est sous réserve de cette participation, qu'ont pu être obtenues des ressources budgétaires importantes en 2016 et 2017, et c'est elle qui justifie que le CNB puisse être associé à la détermination de l'usage futur d'une partie des crédits publics.

La montée en puissance du fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice issu de la loi « Macron » permettra, à partir de 2018, de réduire progressivement la participation des avocats, l'effort de versement qu'ils feront dans ce fonds se substituant à leur participation directe.

Cette participation pourrait être constituée par une part des produits financiers des fonds, effets et valeurs placés auprès des CARPA. Ce complément serait affecté au financement de la contractualisation et réparti annuellement dans le cadre de la convention cadre entre l'Etat et le CNB.

3 – Renforcer l'accès au droit

3.1- Relever le plafond de ressources de l'aide juridictionnelle

Une réforme en profondeur de l'aide juridictionnelle ne peut se concevoir sans un bénéfice direct pour les justiciables les plus démunis. Le plafond de ressources permettant l'accès à l'aide juridictionnelle sera relevé significativement [autour d'un seuil de 1.000 euros], solvabilisant ainsi la demande de justice des plus pauvres.

3.2 Améliorer l'accès au droit en amont des procédures judiciaires

La création de lieux d'accès au droit n'est pas subordonnée à une validation de leurs principes d'action. L'objectif est d'unifier les standards de qualité et de conforter les CDAD dans leur rôle naturel de labellisation, ce, ce, indépendamment d'un éventuel concours financier. Les **critères de labellisation** établis par le SADJAV pourront se décliner en fonction des particularités locales.

Le non recours au droit des personnes en grande vulnérabilité s'explique en partie par le morcellement de l'offre, qui ne répond qu'imparfaitement aux besoins. Une **charte nationale de l'accès au droit** ayant vocation à être déclinée au niveau régional et départemental a été élaborée par le SADJAV afin de favoriser la prise en charge globale de ces publics.

Une **consultation préalable sera progressivement généralisée** afin de mieux identifier les modes de prise en charge et d'offrir une alternative à la saisine du juge et du bureau de l'aide juridictionnelle. Il s'agit d'identifier la difficulté rencontrée, d'analyser le bien fondé de la demande, de proposer une orientation vers d'autres professionnels et de faciliter, le cas échéant, l'instruction de la demande d'aide juridictionnelle.

Le **développement de la médiation** requiert une adaptation de l'aide juridique, mais aussi et surtout une formation et une acculturation de la part de l'ensemble des acteurs. Les professions juridiques et judiciaires ont montré leur aptitude à promouvoir la médiation. Dans cette optique, deux incitations sont prévues d'une part, sur le plan financier, pour garantir la rétribution de l'avocat et tarifier l'intervention du médiateur afin de favoriser le processus tant en amont que dans la phase judiciaire et d'autre part, sur le plan procédural, avec la création d'un circuit court en cas d'accord.

3.3- Simplifier l'instruction de la demande d'aide juridictionnelle

L'instruction est lourde pour les personnels des BAJ (nombreuses informations et pièces justificatives) et suscite des interprétations divergentes d'un ressort à l'autre. Le temps de traitement est disproportionné par rapport au nombre de rejet de demandes, inférieur à 10 %.

Il est prévu d'améliorer l'entier dispositif par :

→ La simplification des formulaires d'aide juridictionnelle sur la forme et sur le fond : allègement des informations et des pièces demandées, abandon de l'examen de la personne hébergeante, suppression des LRAR lors d'échanges par courriel entre les justiciables et le BAJ. Le nouveau formulaire, allégé, permettra une meilleure compréhension par le demandeur des informations et des pièces attendues à l'appui de sa requête.

→ Un accès informatique aux données fiscales et sociales par les BAJ, une simplification des critères d'admission pour les titulaires de minima sociaux, ainsi que le développement de la consultation préalable obligatoire (Cf. infra).

4 – Améliorer la gestion

4.1 – L'introduction de la fongibilité dans la gestion des crédits par les CARPA

En cas d'insuffisance de trésorerie pour l'une de ces aides à l'intervention de l'avocat, une CARPA doit attendre le versement d'une dotation spécifique d'État alors même qu'elle peut disposer de trésorerie sur d'autres aides. Il est donc prévu qu'en cas d'insuffisance de trésorerie constatée pour l'une de ses aides, une CARPA puisse procéder à un virement.

4.2 – La modernisation de l'engagement de la dépense

Si les crédits de l'aide juridictionnelle au sens large présentent la particularité de s'apparenter à une dépense de guichet, budgétée en AE=CP, l'absence d'engagement conduit à se priver d'informations qui aideraient à programmer ces dépenses, suivre leur évolution prévisible et anticiper les tensions de trésorerie au plan local.

Les décisions d'attribution d'aide juridictionnelle et les attestations de fin de mission (AFM) pourraient cependant être utilisées pour anticiper les dépenses et mieux répartir les crédits par CARPA.

La réforme vise à généraliser à terme les connexions entre les BAJ et les CARPA via AJWIN (envoi des décisions d'aide juridictionnelle et des AFM), à charge pour l'UNCA de produire des restitutions pour le SADJAV. Le lancement des travaux de refonte du logiciel AJWIN est prévu en 2016.

Annexe – réforme du barème

1. 1 . Mesures nouvelles

Procédures	Nombre UV	Nombre UV proposés
MEDIATION		
Injonction à la médiation (J21)		3
Médiation extra-judiciaire – homologation accord		
Avocat		4
Médiateur		8
Médiation judiciaire		
Avocat	2 (médiation familiale)	4
Médiateur		8

1.2.1 Assistance par l'avocat devant les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire		
1.2.1.1 : Audition d'une personne entendue librement.	3,64	4
1.2.3 Tribunal correctionnel, Tribunal pour enfants		
1.2.3.1 : Assistance d'une personne se voyant proposer une médiation, une transaction, une composition pénale ou une mesure de réparation	1,9	2
1.2.3.2 : Assistance d'une personne déférée devant le procureur de la République (art. 393 CPP)	1,9	2
1.2.6 Juridictions de l'application des peines et mesures disciplinaires au sein des établissements pénitentiaires		
1.2.6.7: Assistance d'une personne détenue faisant l'objet d'une procédure disciplinaire en relation avec sa détention	3,64	5
1.2.6.8 : Assistance d'une personne détenue faisant l'objet d'une mesure d'isolement d'office, de prolongation de cette mesure ou de levée, sans son accord, d'un placement à l'isolement à sa demande	3,64	5
1.2.7 Procédure pénale devant la Cour d'appel		
1.2.7.2 : Assistance d'un prévenu devant la chambre des appels correctionnels	8	9
2.1 Tribunal administratif et Cour administrative d'appel		
2.1.3 : Référé	4/6/8	8
Conseil d'État, Cour de cassation		
Notaires		
Huissiers		

2. Ajustements

Procédures	Nombre UV	Nombre UV proposés
1.1.1 Tribunal de grande instance		
1.1.1.1 : Divorce par consentement mutuel	30	25,5
1.1.1.2 : Divorce par consentement mutuel. Le même avocat représente les deux époux tous deux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle	50	40
1.1.1.3 : Autres cas de divorce	34/36	30,5
1.1.1.6 : Procédure après et hors divorce devant le juge aux affaires familiales (JAF) : exercice de l'autorité parentale, contribution pour l'entretien et l'éducation de l'enfant	14/16	13
1.1.2 Tribunal d'instance		
1.1.2.5 : Référé devant le Tribunal d'instance (c)	16	6
1.1.2.8 : Tribunal d'instance, instance au fond	21	16
1.1.4 Procédures devant le CPH		
1.1.4.1 : Procédure prud'homale sans départage	30	26
1.1.4.2 : Prud'hommes avec départage	36	30
1.1.4.3 : Référé prud'homal sans départage	16	8
1.1.4.3 : Référé prud'homal avec départage	24	16
1.1.6 Procédure civile devant la Cour d'appel		
1.1.6.1 : Appel et contredit dans les procédures d'appel avec représentation obligatoire	26/30	26
1.1.6.2 : Appel et contredit dans les procédures d'appel sans représentation obligatoire	20/24	20
1.1.6.4 : Demande de réparation d'une détention provisoire	6/8	6
Majorations matière civile		
1.2.1 Assistance par l'avocat devant les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire		
1.2.1.3 : Entretien de début de GAV ou de retenue douanière si non suivi d'un autre entretien, y compris pour exécution d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition.	2,52	2,5
1.2.1.4 : Entretien de début de GAV et assistance de la personne gardée à vue au cours de ses auditions et confrontations, y compris pour retenue douanière, exécution d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition.	12,40	7,5
1.2.1.5 : Entretien de début de la prolongation de la GAV et assistance de la personne gardée à vue au cours de ses auditions et confrontations pendant cette prolongation, y compris pour retenue douanière, exécution d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition.	6,20	4,5
1.2.1.6 : Assistance de la victime lors de la confrontation avec la personne gardée à vue, y compris pour exécution d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition.	6,20	4,5

1.2.1.7 : Entretien de début de la retenue pour vérification d'identité d'un étranger	2,52	2,5
1.2.1.8: Entretien de début de la retenue et assistance de l'étranger retenu au cours de ses auditions lors de la retenue pour vérification d'identité	6,20	4,5
Majorations matière pénale		
Majorations matière administrative		