



## **Commission Accès au droit**

### **Assemblée Générale du 26 septembre 2009**

#### **PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ACCES AU DROIT EN MATIERE DE FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE A LA SUITE DU RAPPORT DARROIS**

##### **1. EN INTRODUCTION**

En juin 2009, la Commission Accès au droit avait annoncé qu'elle proposerait à la rentrée une véritable réforme d'envergure de l'aide juridictionnelle et de l'accès au droit.

En Août 2009, le Président de la République recevait les membres de la Commission DARROIS et annonçait qu'il demandait à Madame le Garde des Sceaux de faire des propositions à propos du financement de l'aide juridictionnelle.

La commande passée à la Commission Accès au droit ne concerne donc aujourd'hui que cette seule question, même si le rapport DARROIS constitue bien un gigantesque puzzle dont les différentes pièces peuvent difficilement être traitées les unes sans les autres.

La Commission Accès au droit de la précédente mandature avait déjà rédigé et fait adopter plusieurs rapports sur le sujet, notamment avant et après le rapport du Sénateur DU LUART.

La Commission de la mandature actuelle avait présenté et développé différentes pistes.

Depuis lors, la Commission Accès au droit a pris connaissance des 33 pages du rapport DARROIS sur l'aide juridictionnelle et sa présidente a lu in extenso le dernier rapport du Sénat intégrant le rapport de la Cour des comptes sur le contrôle des CARPA intitulé "*Vers un regroupement des caisses des règlements pécuniaires des avocats*" aimablement communiqué par l'UNCA tout à fait récemment.



**Les postulats de base auxquels le Conseil National n'a jusqu'à maintenant pas dérogé sont les suivants :**

- **L'accès à la justice est un droit reconnu à chaque citoyen par la Convention européenne des droits de l'homme quelque soit son niveau de ressources et que ce soit au civil où au pénal.**
- **L'aide juridictionnelle est un service public et l'engagement de l'Etat doit être intégralement maintenu.**
- **Le principe de la rémunération de l'avocat qui intervient à ce titre a été inscrit dans le marbre du protocole de décembre 2000 (voir annexes).**

Parallèlement, le Président de la République a souhaité dans sa lettre de mission à Jean-Michel DARROIS faire aboutir une réforme "permettant de pérenniser le système tout en réalisant la maîtrise de son coût".

Le tableau qui vous a déjà été remis en juin 2009 résume assez bien ce qui a été proposé par la Commission DARROIS en matière d'aide juridictionnelle avec en parallèle ce qui avait été proposé par la Commission Accès au droit, et ce qui a été voté par le Conseil National. Il vous est donc à nouveau fourni dans ce document en page suivante.

Le rapport DARROIS constituant la base de la concertation, nous avons donc repris en résumé ses diverses propositions (sans les commenter) et nous avons mis en perspective nos réponses tout en conservant le même schéma pour simplifier.

Nous espérons que notre travail pourra enrichir la réflexion, permettre de nouveaux développements après DARROIS pour faire progresser la question et apporter à la Chancellerie un certain nombre de réponses permettant de suivre la feuille de route, sans pour autant entraver les perspectives positives de l'évolution de notre profession, mais en posant enfin les questions essentielles.

Le sujet concernant l'exercice quotidien d'un grand nombre de nos confrères. Cela vaut réellement la peine que l'on s'y intéresse, même s'il peut sembler tout aussi rébarbatif que répétitif.

Il faut prendre conscience du mécontentement qui monte dans les Barreaux, de la lourdeur et de l'insatisfaction générées par le système qui repose essentiellement sur la bonne volonté de la profession dont le travail en la matière mériterait d'être reconnu à sa juste valeur.

Aujourd'hui, il n'est pas rare d'entendre des confrères, et non des moindres, et même des barreaux dire qu'il faut arrêter de gérer l'AJ et proposer même de supprimer le système.

Sans prendre les positions politiques qui ne sont pas de notre ressort, nous avons tenté de dégager à la fin du présent document un certain nombre de pistes et nous proposons une motion et des votes laissés à l'appréciation de l'Assemblée.



## 2. TABLEAU COMPARE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT DARROIS ET DES PROPOSITIONS DE LA PROFESSION SUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE

POSITIONS	COMMISSION DARROIS	CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX ANTERIEUREMENT
<b>Financements complémentaires</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Maintien de l'engagement de l'Etat dans le financement de l'AJ</li><li>▪ Création d'un régime autonome d'indemnisation des auxiliaires de justice alimenté par la contribution financière des professionnels du droit (Gestion via un « Haut conseil des professions du droit »)</li><li>▪ Développement du <i>pro bono</i> via un « Haut conseil des professions du droit »</li><li>▪ Taxation du chiffre d'affaires</li><li>▪ Augmentation du taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) applicable aux contrats de PJ</li><li>▪ Favoriser l'APJ</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Non désengagement de l'Etat dans le financement de l'AJ [<i>Rapport 8-9 fév. 2008</i>]</li><li>▪ Création d'un fonds abondé par une contribution de solidarité prélevée sur l'ensemble des actes juridiques établis par tous les professionnels exerçant le droit à titre principal ou accessoire (avocats, notaires, banques, Cies d'assurance, agents immobiliers, etc.) [<i>Rapport 14-15 déc. 2007</i>]</li><li>▪ Rejet du <i>pro bono</i> [<i>Intervention de B. Marsigny, AGE 15 sept. 2006</i>] mais... on peut par exemple imaginer des dispositifs incitatifs pour les cabinets désirant intervenir « <i>pro bono</i> ». [<i>v. note du CREA n°2007-9 Panorama de l'activité pro bono des avocats aux Etats-Unis et note de T. Wickers annexée au rapport 12-13 janv. 2007</i>]</li><li>▪ Mise en œuvre d'une contribution de solidarité portant sur les opérations juridiques quelle que soit la qualité de l'opérateur [<i>Rapport 8-9 fév. 2008</i>]</li><li>▪ Crédit à taux zéro [<i>Rapport 12-13 janv. 2007</i>]</li><li>▪ Taxes parafiscales touchant notamment les plaideurs institutionnels [<i>Rapport 8-9 fév. 2008</i>]</li><li>▪ Taxation des contrats d'assurance [<i>Rapport 12-13 janv. 2007</i>]</li><li>▪ Financement par les collectivités locales dans le cadre des CDAD</li><li>▪ Généralisation de l'assurance de protection juridique [<i>V. Convention d'hon. APJ et vademecum, 6 juil. 2007</i>]</li></ul>



Propositions de la Commission Accès au Droit en matière de financement de l'aide  
juridictionnelle à la suite du rapport DARROIS

Bâtonnier Brigitte MARSIGNY, Président de la Commission Accès au droit

	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Compenser l'effet du taux normal de TVA applicable à l'honoraire complémentaire de l'avocat en matière d'aide partielle</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Elargissement de l'application du taux minoré de TVA de 5,5% à tous les services juridiques et judiciaires rendus aux particuliers pour se conformer aux principes adoptés le 11 décembre 2007 par le Parlement Européen sur « la simplification et la rationalisation des taux réduits de TVA applicables aux services locaux qui n'affectent pas le commerce intracommunautaire » [Rapport 14-15 déc. 2007]</li></ul>
<b>Maîtrise du coût</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Consultation juridique préalable</li><li>▪ Retrait de l'AJ par le juge en cas de retour à meilleure fortune et suppression du maintien de plein droit à l'intimé de l'AJ accordée en 1<sup>ère</sup> instance</li><li>▪ Retrait de l'AJ de plein droit en cas de procédure abusive</li><li>▪ Création d'une CARPA par conseil des barreaux de CA</li><li>▪ Sensibiliser les avocats et magistrats sur la mise en œuvre de l'art. 37</li><li>▪ Création d'une CARPA par CA</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Consultation d'avocat préalable à toute demande d'AJ [Rapport du 8 déc. 2001 et Rapport Bouchet 2001]</li><li>▪ Retrait d'AJ en cas de retour à meilleure fortune en cours ou après instance, sans aucunement concevoir de garantie de recouvrement d'honoraires pour l'avocat non provisionné, constituée, de fait, une pénalisation matérielle de la profession à laquelle on fait supporter tout le risque du recouvrement aléatoire. [Rapport 9-10 sept. 2005] V. aussi Convention d'hon. En cas de retrait de l'AJ, 18 nov. 2005] [V. Circulaires des 25 fév. et 12 janv. 2005]</li><li>▪ Pour que les avocats sollicitent le bénéfice de l'article 37, il conviendrait que les indemnités allouées par les magistrats soient significatives (ex : article 700 de 70 € pour le Tribunal d'Instance ! et combien de magistrats oublient l'incidence de la TVA.) [Rapport 9-10 sept. 2005] [V. Circulaires des 25 fév. et 12 janv. 2005]</li></ul>



## **SELON LE PLAN EVOQUE PLUS HAUT :**

### **3. RESUME DES PROPOSITIONS DU RAPPORT DARROIS SANS COMMENTAIRES**

#### Le titre I : mieux satisfaire les besoins

- garantir une assistance dans le règlement amiable des litiges
- maintenir le niveau actuel de protection dans les procès
- Pour les justiciables
  1. conserver les seuils
  2. responsabiliser
- Pour les professionnels
  3. rétribuer les nouvelles missions
  4. rappeler le caractère indemnitaire de la rétribution
  5. rendre prévisible l'honoraire complémentaire en AJ partielle

#### Le titre II : diversifier le financement

- créer un fonds d'aide géré par le Haut Conseil
- favoriser le développement de l'assurance de protection juridique
- améliorer la gestion des demandes : instaurer la consultation préalable

#### Le titre III – Aide juridictionnelle, son financement, son coût et son utilité

**La Commission DARROIS** consacre donc la troisième partie de son rapport à l'aide juridictionnelle, son financement, son coût et son utilité. Selon le texte, l'Etat doit garantir à toute personne un accès à la justice qui constitue un droit fondamental. Le financement du dispositif mis en place à cet effet incombe à la collectivité et la Commission DARROIS définit trois pistes d'amélioration de son fonctionnement :

- la meilleure satisfaction des besoins du justiciable,
  - la diversification du financement de l'accès au droit
  - et la meilleure maîtrise du coût de l'aide juridictionnelle.
- **Encourager la résolution amiable des conflits**

La Commission DARROIS propose de renforcer le rôle des Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) en instaurant l'obligation légale de créer cette structure dans chaque département. Ces conseils pourraient ainsi proposer des permanences d'information, des consultations juridiques, ainsi que l'assistance d'un avocat dans les procédures de règlement amiable des litiges. Afin d'encourager le recours aux modes alternatifs de règlement des conflits, la rétribution des avocats et autres intervenants dans le cadre amiable pourrait être supérieure au barème de l'aide juridictionnelle.



- **Mieux rétribuer les avocats**

Il est proposé de rétribuer les auxiliaires de justice dans le cadre d'une mission d'AJ à l'aide d'une contribution de l'Etat, calculée sur la base d'un coefficient de rétribution horaire minoré révisable, à laquelle s'ajoute un complément de rétribution, financé par un fonds autonome d'indemnisation, financé par les professionnels du droit et géré par le Haut conseil des professions du droit, institution destinée à remplacer le Conseil national du droit.

Le rapport propose de revoir entièrement le barème de rétribution de l'AJ, en harmonisant les coefficients, qui devront tenir compte de la complexité du dossier et en abandonnant le mécanisme de la modulation des unités de valeur (UV). La Commission souhaite également améliorer la prévisibilité de l'honoraire dû en cas d'AJ partielle. A cet effet, elle énumère plusieurs possibilités telles que l'instauration d'un barème indicatif, d'un plafond d'honoraires ou d'une tarification de l'honoraire complémentaire.

- **Le Fonds autonome d'indemnisation des auxiliaires de justice**

Idée phare : la création d'un fonds alimenté à la fois par l'Etat et par l'ensemble des professions du droit, grâce à une taxe dont le produit devrait avoisiner les 300 millions d'euros.

Le rapport insiste sur la réaffirmation de l'engagement de l'Etat dans le financement de l'aide juridictionnelle mais estime néanmoins nécessaire la création d'un fonds autonome destiné à financer un complément de rétribution des auxiliaires de justice dans le cadre de l'AJ.

La contribution financière des professionnels du droit, affectée à ce fonds, pourra prendre la forme d'une taxe, applicable à l'ensemble des professions exerçant une activité juridique, réglementée ou non à titre principal ou accessoire (experts-comptables notamment). Plus original, les personnes chargées d'une mission de service public, ainsi que les associations reconnues d'utilité publique, les syndicats et les associations de professionnels régis par le code du travail, les organes de presse autorisés à donner des consultations juridiques ou à rédiger des actes sous seing privé pourraient également contribuer à ce fonds.

Concernant la collecte de la taxe, la Commission estime "désuète" l'instauration d'un droit de timbre et lui préfère une formule de taxation du chiffre d'affaires.

- **Développer l'assurance de protection juridique**

Selon la Commission DARROIS, les assurances de responsabilité obligatoire (multirisque habitation ou assurance scolaire notamment) devraient toutes inclure une garantie protection juridique prenant en charge l'assistance en cas de règlement amiable et les frais de procès relatifs au risque assuré. Cette garantie pourrait être étendue à des contentieux de type familial, tels que les divorces ou la défense pénale des mineurs.



- **Maîtriser la demande et le coût de l'AJ : la consultation juridique préalable**

Il est proposé d'instaurer une consultation juridique préalable avant toute demande juridictionnelle, tout en réservant au justiciable la possibilité de saisir directement le BAJ en cas d'urgence et pour certaines procédures, notamment lorsque le demandeur à l'aide est défendeur à l'instance.

Les missions de contrôle exercées par le BAJ seront renforcées afin de prévenir les demandes abusives ou dilatoires et aussi afin d'appréhender l'opportunité d'un retrait de l'AJ en cas de retour à meilleure fortune du demandeur en cours de procédure. La juridiction saisie pourrait également disposer d'un pouvoir d'appréciation dans ces domaines.

Il est également préconisé de créer une CARPA par cour d'appel pour améliorer la gestion de l'aide juridictionnelle.

La Commission DARROIS affirme enfin qu'Etat et avocats doivent davantage recouvrer leurs dépens, et pour les avocats leur rémunération, auprès de la partie adverse condamnée lorsqu'elle ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle.



#### 4. FEUILLE DE ROUTE DE LA COMMISSION ACCES AU DROIT

**Pour recentrer le débat, AUJOURDHUI LA SEULE QUESTION QUE L'ON SOUHAITE VOIR TRAITER PAR LA COMMISSION ACCES AU DROIT EST CELLE DU TITRE II : diversifier les financements**

Ceci afin de permettre au Conseil National réuni en Assemblée générale de se prononcer à nouveau sur la question du financement complémentaire de l'AJ au risque de se répéter mais après le dépôt du rapport DARROIS.

- **Sur le caractère indispensable de l'engagement prioritaire de l'Etat à titre liminaire**

L'Etat consacre aujourd'hui au budget de l'aide juridictionnelle environ 306 millions :  
(Rapport DARROIS pages 87 à 90)  
1991 358587 ADMISSIONS  
2008 885223 ADMISSIONS  
1998 219 MILLIONS  
2008 306 MILLIONS

Si l'on compare avec les milliards de livres consacrés au même sujet par la Grande Bretagne on peut être plus qu'inquiets sur l'avenir des réformes annoncées.  
(Voir classement de la France dans le palmarès rapport CEPEJ : 27ème position)

**L'engagement de l'Etat bien que nettement insuffisant doit être intégralement maintenu.**

**Il s'agit d'une mission régalienne de l'Etat dans la gestion d'un service public.**

La réflexion sur la pérennité du système doit s'entendre à périmètre constant, c'est-à-dire finançant les missions d'AJ prévues actuellement par les textes (grille de l'article 91) avec une concertation sur le rééquilibrage de la grille (voir infra).

**Il n'est pas question d'abandonner le principe de la rémunération.**

Les nouveaux dispositifs législatifs et les missions qui en découlent devront faire l'objet d'une évaluation préalable de leur impact au niveau de l'AJ comme le souhaitait le Sénateur DU LUART.

L'Etat devra donc compléter sa contribution en fonction des nouvelles missions d'AJ qu'il ordonnera ou qui découleront des lois nouvelles dès que celles-ci seront susceptibles de recours à l'AJ.

A propos de l'engagement de l'Etat, il faudra aussi réintégrer dans la contribution de l'Etat, et quelles que soient les solutions adoptées, le montant des dotations complémentaires des



protocoles existant actuellement, soit 50 millions et les économies faites par l'Etat du fait du taux de TVA actuel à l'AJ à 5,5 selon les recommandations de la Commission de BRUXELLES d'ailleurs.

Il faudra aussi que l'Etat améliore le taux de recouvrement des fonds dont il fait l'avance et qui pourraient compléter utilement la dotation.

- **Sur la création d'un fonds complémentaire**

Le Conseil National s'était attelé à la recherche de financements complémentaires depuis longtemps même s'il s'agissait pour lui non pas de les proposer mais de s'adapter d'une manière réaliste à la situation.

### SUR LE PRINCIPE

A défaut de financement intégral par l'Etat, la réponse ne peut être que favorable à la mise en place d'un tel dispositif mais sous condition.

Ce financement ne peut être que complémentaire et non substitutif.

Par conséquent, son existence et sa mise en place ne peuvent se concevoir sans une garantie complète de l'Etat pour le paiement de toutes les missions engagées au montant de rétribution alloué selon une grille spécifique (procédé détaillé plus avant).

### SUR LA FORME : UN FONDS COMPLEMENTAIRE DE GARANTIE DE L'AJ GERE PAR un organisme spécifique à l'AJ

Pour la Commission Accès au droit, plutôt que de créer une nouvelle structure (une de plus), la réforme de l'AJ devrait permettre au CNAJ (Conseil National de l'Aide Juridique) de prendre son essor et de trouver sa véritable place dans nos institutions.

Pour l'instant, le CNAJ n'a qu'un avis consultatif en matière d'AJ. Il faudrait le doter de la personnalité morale.

Depuis sa création, les représentants des professions contributrices de l'AJ et les consommateurs ainsi que les institutionnels y travaillent dans un esprit de service public et tentent d'aménager par leurs avis un égal accès à la justice et au droit pour les justiciables les plus démunis.

Bien plus qu'une nouvelle entité nécessairement politisée par les modalités de son recrutement, les membres du CNAJ ont l'expérience du terrain de l'AJ et maîtrisent les sujets qu'ils traitent.

Il convient de consacrer cette expertise par une meilleure reconnaissance. Cet organisme dont le Conseil National fait partie travaille actuellement sur le rapport DARROIS et il serait utile de confronter nos points de vue sur cette question.



Il nous est apparu indispensable au sein de notre Commission d'avoir un organisme spécifiquement dédié à la politique de l'AJ (CNAJ ou autre) et sa gestion pour éviter la confusion des genres et la lourdeur du système.

La Commission Accès au droit est très réservée sur le rôle du HAUT CONSEIL en matière d'AJ. Elle est totalement hostile à la détermination de la rétribution de l'avocat par des CDAD même renouvelés.

#### SUR LE CONTENU DU FONDS :

Ce fonds selon notre Commission :

**Ne doit pas être alimenté (contrairement à la suggestion DARROIS) par la contribution financière des professionnels du droit.**

Il faut impérativement éviter le régime de la triple peine pour l'avocat qui devrait dans le schéma préconisé par DARROIS :

- participer au pro bono sans aucune retombée publicitaire pour son exercice professionnel,
- payer une taxe supplémentaire sur son chiffre d'affaires pour alimenter le fonds,
- travailler à perte à l'AJ avec un abattement de solidarité des 2/3.

En revanche, comme le Conseil National a déjà eu l'occasion de le voter :

**Il faut taxer les opérations et non les opérateurs.**

Il faut financer ce fonds avec :

1. Une taxe sur tous les contrats réalisés par les professionnels réglementés ou non impliquant des rapports juridiques entre les signataires :
  - contrats d'assurance y compris de protection juridique
  - contrats de prêts des banques
  - contrats d'adhésion - contrats bancaires – cartes bleues – protection juridique etc.
  - actes notariés
  - actes de sociétés
  - compromis de vente et baux établis par les agents immobiliers
  - l'acte d'avocat (à venir ...)
  - les contrats de fiducie
  - les actes de cessions de fonds de commerce
  - tous les actes déposés au greffe du commerce ou au greffe civil (partage – successions etc.)
  - plus généralement, tous les actes soumis à enregistrement et à publicité



2. Une idée nouvelle : la taxation des jeux le loto – les casinos et les cercles de jeux.
3. Un prélèvement sur les amendes pénales (radar automatique par ex.)
4. Majoration des dépens en matière pénale et devant les tribunaux de commerce.
5. Une contribution symbolique du justiciable (déjà votée par le CNB). Selon le Sénateur Du LUART, sur la base de 10 euros par bénéficiaire, cela pourrait financer à hauteur de 14 millions ...

La suggestion du rapport DARROIS avec une contribution équivalente à un droit de plaidoirie, soit un peu plus de 8 euros, est inacceptable du fait de sa connotation et de son manque de lisibilité (payer la retraite de l'avocat). Sans compter le côté aumône assez insupportable.

Là dessus nous avons pris plusieurs fois position : il s'agit de responsabiliser le justiciable et revaloriser notre image. Tout ce qui est gratuit est forcément de mauvaise qualité ...

Sur le plan pratique, il est bien évident que cette contribution prendrait la forme d'un paiement à l'avocat lors de la consultation juridique d'origine... sans pour autant faire l'objet d'un versement direct au fonds et venant en déduction de la somme globale versée en final à l'avocat.

6. Un abondement par les CDAD des fonds destinés à la consultation juridique préalable telle que votée par le Conseil National et avancée par le rapport DARROIS. Cette consultation doit être faite en cabinet d'avocat (faire financer par les collectivités locales et territoriales...)

Rappelons que la consultation faite en cabinet apporte une sécurité juridique que ni les PAD ni les MJD ne peuvent donner lorsqu'il s'agit des consultations données par les assistants juristes ou non qui animent le plus souvent ces structures.

En parallèle, il faut prévoir pour améliorer le système et permettre à l'Etat de trouver des solutions :

- Le développement de la subsidiarité avec la généralisation et l'uniformisation des contrats de protection juridique (voir rapport DARROIS), y compris en matière de droit de la famille.

En attendant la création d'une protection juridique universelle qui pourrait mettre un terme définitif au problème de l'AJ, la Commission Accès au droit souhaite que l'Etat impose aux assureurs qui développent dans leurs offres marchandes de multiples systèmes d'assistance et de protection juridique de reverser au moins une partie des sommes ainsi collectées au fonds de financement complémentaire de l'AJ.



## Propositions de la Commission Accès au Droit en matière de financement de l'aide juridictionnelle à la suite du rapport DARROIS

Bâtonnier Brigitte MARSIGNY, Président de la Commission Accès au droit

- Des abattements fiscaux pour les justiciables à la marge et la défiscalisation de la part du chiffre d'affaires de l'avocat au taux de 5,5 sous réserve de la procédure communautaire en cours.
- La poursuite de la réflexion sur la TVA réduite pour la prestation de l'avocat aux particuliers.
- Le prêt à taux zéro afin de permettre à certains justiciables de financer leurs procédures.
- Un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds distribués dans certains CDAD aux associations (voir rapport du Sénateur Du LUART) et peut être un reversement d'une partie des fonds au fonds complémentaire ...
- Il faut aussi revoir complètement un réel contrôle des fonds distribués par les CDAD notamment aux Associations sans vouloir déplaire à Monsieur Henri NALLET initiateur desdits CDAD. La Commission Accès au droit ne prendra pas partie aujourd'hui sur l'opportunité ou non de généraliser ces CDAD, mais est cependant hostile à l'immixtion de ces derniers dans la détermination de la politique de l'aide juridictionnelle.
- Il faut aussi avoir une politique d'incitation de la Chancellerie vis-à-vis des juridictions pour la détermination des articles 700 et l'application de l'article 37.

### BESOINS ET PROPOSITIONS :

Les travaux de la profession depuis des années démontrent que le budget devrait être multiplié par 3 à missions constantes (hors réformes LEGER, GUINCHARD, etc.)

Selon le rapport DARROIS, le financement complémentaire devrait pouvoir rapporter 300 millions (peut-être plus si le spectre est plus large).

La Commission Accès au droit est donc partie de la situation actuelle et des besoins pour prévoir une architecture différente de celle du rapport DARROIS :

En partant de l'idée de ce dernier que nous soutenons depuis des années : abandon de l'UV au profit d'une **référence horaire et une grille de temps passé spécifique à l'AJ**, le taux horaire à l'acte hors forfaitisation est aujourd'hui de **43 euros**.



**Nous estimons que les fonds d'Etat et les fonds complémentaires fongibles ou non doivent permettre d'alimenter une enveloppe globale nationale pour financer annuellement l'AJ.**

Ainsi, contrairement à la proposition du rapport DARROIS qui veut utiliser les fonds complémentaires pour améliorer et faciliter les solutions ponctuelles et les nouvelles missions, nous estimons que ces fonds doivent également améliorer le taux horaire de référence avec toutefois la suppression de la modulation par barreau.

Ainsi l'ensemble des fonds récoltés alimenterait les dotations faites aux CARPA directement ou via les CARPA régionales.

La somme récupérée annuellement sans désengagement de l'Etat serait partagée équitablement à missions constantes (remise à plat et rééquilibrage de la grille de référence par affaire) selon le nombre d'heures réalisées au taux horaire d'AJ (2 UV).

Ainsi, à titre d'exemple, sans que cela corresponde à une approbation du montant du taux horaire qui n'est que la transposition mathématique des conclusions du rapport DARROIS, à partir d'un taux horaire moyen de référence de 150 euros (chiffre déjà avancé il y a près de 10 ans, 90 euros de charge et 60 euros de prestation intellectuelle qui doit être plus près de 180 euros à ce jour), nous passerions de 43 euros à 80 ou 90 euros avec paiement pour partie par fonds d'Etat et collecte des fonds complémentaires, **mais avec une garantie de ce taux minimum (incluant les fonds complémentaires non fongibles) par l'Etat et concertation annuelle.**

Nous rétablirions le principe du paiement de la prestation à l'acte avec la remise à plat de la grille horaire et son rééquilibrage.

A ce stade, compte tenu du rapport de la Cour des comptes et des préconisations du rapport DARROIS, nous proposerions à la concertation de la profession, faute de généralisation possible de protocoles allégés en toutes matières :

- la suppression desdits protocoles article 91 (défense pénale) tels qu'ils existent actuellement et qui sont devenus lourds, obsolètes, difficilement prévisibles et renouvelables, et surtout inégalitaires puisque ne concernant que 40 barreaux sur 180.

En effet, sur ce point nous avons demandé depuis bien longtemps que ces protocoles tripartites entre les Barreaux, les Juridictions et la Chancellerie renouvelables tous les 3 ans soient intégralement revus dans leur contenu, leurs modalités de mise en œuvre, la prévisibilité des dotations complémentaires devenues des primes au palmarium, etc.

Nous avons pourtant passé des heures à la CHANCELLERIE il y a plusieurs années pour élaborer un vademecum en la matière.

Puisque la réponse du rapport DARROIS est de renvoyer la question des protocoles et de la dotation complémentaire au Haut Conseil non constitué.... et celle de la Cour des comptes de renforcer les contrôles en rigidifiant le système, la Commission Accès au droit a considéré qu'il fallait raisonner autrement en faisant preuve d'un peu de lucidité et de courage.



**Si l'on a pris conscience que la feuille de route donné par le Président de la République à DARROIS était la maîtrise des coûts, nous ne sommes pas là pour faire faire des économies à l'Etat sur le dos du justiciable et des avocats par une mutualisation pesant sur les Barreaux.**

C'est la raison pour laquelle nous sommes maintenant plus réservés sur le développement des protocoles tant en matière pénale qu'en matière civile, sauf à remettre totalement à plat le système en le rendant identique et simplifié pour tous les Barreaux avec un protocole type élaboré par la profession (CNB) permettant une homologation rapide et un allongement de la durée évitant à un bâtonnier sur deux de passer six mois de son mandat à remettre son protocole à jour et à négocier le montant de sa dotation complémentaire.

Il faut cependant laisser aux Barreaux la possibilité d'avoir des initiatives compte tenu de certaines spécificités... d'autant plus que nous avons voté en faveur d'un système de collaboration libérale entre certains avocats et leur Ordre pour des périodes limitées et déterminées avec l'incidence de la concurrence qu'il faut garder à l'esprit. On s'aperçoit à l'usage que la mise en place s'avère très difficile.

En revanche, l'idée d'améliorer la situation des confrères ne passe pas par la forfaitisation systématique de leur prestation lissant leur rétribution, sauf à permettre un rééquilibrage entre les avocats de permanence en fonction du nombre d'interventions et à l'initiative du Barreau et d'un type de permanence à l'autre... Mais l'amélioration doit passer par le taux et pas par le palmarium.

En cette période difficile où la critique est aisée, le Conseil National doit être encore plus vigilant que les autres pour dénoncer et lutter contre les anomalies tout en refusant que l'on ne mette en avant que de prétendus excès.

Si l'on maintient les groupes de défense spécialisés dans les barreaux qui ont fait l'effort de les mettre en place, il faut absolument édicter un minimum de règles et de directives communes quant à la formation, la rémunération, la mutualisation.

Certains barreaux ont imposé des chartes de qualité et des groupes de défense dans des matières bien particulières (mineurs – stups – étrangers) et les avocats qui souhaitent être désignés par l'Ordre au titre de l'aide judiciaire doivent selon les Barreaux avoir pris des engagements spécifiques. Le Conseil National devrait pouvoir mettre en commun les expériences.

Pour certains membres de notre Commission, ce système constitue un pis aller qui repose sur un système bancal : l'exigence de formation et de qualité doit être la même pour tous. Cette remarque devrait pouvoir être battue en brèche par l'obligation de formation et de spécialisation qui incombe maintenant à tout avocat.



- **Enfin sur le pro bono :**

Si cela ne concerne pas directement la question du financement complémentaire, la Commission Accès au droit est très réservée sur le développement et la généralisation du pro bono comme piste citée par le rapport DARROIS afin de permettre à l'Etat de faire des économies.

**5. IL RESTE ENCORE PLUSIEURS QUESTIONS A TRAITER QUI ONT FORCEMENT UNE INCIDENCE SUR LE FINANCEMENT :**

**1. LE COUT DE FONCTIONNEMENT DE L'AJ POUR LES BARREAUX EN AMONT DE L'UNCA**

Le rapport DARROIS parle de meilleure gestion des dotations... et par voie de conséquence de la rationalisation des coûts de fonctionnement.

LE NIVEAU DE PERTINENCE devra être tranché politiquement (national-régional-local).

Il est techniquement certain que seule la mutualisation pourra faire fonctionner le système et le rationaliser. Cela permettra de faire des économies d'échelle, de personnel et supprimer quelques missions de commissariats aux comptes d'AJ. Ils sont pour l'instant au moins 143 pour faire des rapports annuels dont la Cour des comptes a dénoncé la mauvaise qualité ...

Si l'on reprend l'exemple de 600 MILLIONS placés à 1,25 à un niveau national l'on pourrait peut être obtenir un rendement de 7,5 millions.

Si les frais sont de 10 à 11 euros par dossier d'AJ (chiffrage Cour des comptes dans leur rapport), les besoins devraient être de l'ordre de 8 millions (885 000 admissions en 2008) : on y est presque...

Les produits financiers seraient alors reversés aux CARPA (régionales ou locales) en fonction de l'enveloppe d'AJ initiale par Barreau.

Sur le plan pratique et technique :

Après audition des services de l'UNCA à l'occasion de l'une des dernières réunions de la Commission Accès au droit et lecture du rapport du Sénat, nous ne pouvons que nous féliciter de la technicité dont cet organisme fait preuve en la matière (technicité soulignée par le rapport de la Cour des comptes). Il semblerait que la gestion des fonds peut être assurée par leurs services ...



La Commission Accès au droit n'est donc pas hostile à la recommandation du rapport DARROIS quant à la gestion de ces fonds complémentaires par les moyens techniques de l'UNCA sous le contrôle politique du Conseil National des Barreaux.

La dotation de l'Etat continuerait à être versée aux barreaux ou aux caisses regroupées selon le niveau choisi par la profession. Il s'agira d'une question politique à trancher.

## 2. LES NOUVELLES MISSIONS

Comme nous l'avons dit précédemment, les missions générées par les nouveaux textes ne sont pas actuellement budgétisées et doivent faire l'objet d'une véritable étude d'impact avant toute mise en place. Elles doivent faire l'objet d'un financement étatique pour les plus démunis.

Le droit pour les justiciables de bénéficier de l'assistance d'un avocat dans les modes alternatifs de règlement des conflits et autres procédures amiables et son corollaire, le règlement des frais de cette assistance, ne doit pas selon l'avis de la Commission Accès au droit être financé hors de toute contribution de l'Etat.

**Rapport LEGER : droit de la défense et instruction à décharge**

**Rapport GUINCHARD : procédure participative et droit participatif**

Il faudra prévoir ces nouvelles matières dans les grilles de temps

Sans vouloir faire de l'obstruction vis-à-vis des réformes en cours, il est indispensable, afin de respecter l'égalité des armes dans le procès pénal, de mettre la défense au centre du dispositif.

Une concertation s'impose avec les spécialistes afin de déterminer, prestation par prestation, le rôle de l'avocat à tous les stades de ces nouvelles procédures.



## 6. EN CONCLUSION

**Même si le vote du Conseil National doit s'effectuer en plusieurs fois et que seule la question du financement est immédiatement à l'ordre du jour, la Commission Accès au droit a estimé que ce rapport ne pouvait se limiter à l'analyse du financement stricto sensu, sauf à faire croire que le reste ne nous intéressait pas. Ce travail n'est destiné qu'à provoquer discussion et concertation sur l'ensemble, même si nous n'en sommes pas encore à la refonte totale.**

Comme l'a dit ce vendredi matin Jean Michel DARROIS notre rôle d'avocat est d'assurer la défense et le conseil de nos clients d'un côté ou l'autre de la chaîne, de la clientèle d'affaires à la clientèle des particuliers les plus démunis.

La qualité de la prestation est la même du fait de la conscience professionnelle de chacun d'entre nous.

Il est indispensable de revaloriser l'image de marque de l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle et de l'accès au droit.

Cela fait des années que nous le demandons.

Fait à Paris, le 24 septembre 2009

Brigitte MARSIGNY,  
Présidente de la Commission Accès au droit

## 7. ANNEXES :

- **Annexe 1 : Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur le financement de l'aide juridictionnelle**
- **Annexe 2 : Protocole d'accord du 19 décembre 2000 entre la Garde des sceaux, Ministre de la Justice et les organisations professionnelles représentant les avocats**



## Annexe 1

### **Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur le financement de l'aide juridictionnelle**

Le Conseil National des Barreaux, réuni en Assemblée générale le 26 septembre 2009,

Relève les points positifs dans le rapport de la Commission DARROIS sur l'aide juridictionnelle :

- Maintien de l'engagement prioritaire de l'Etat sans diminution de l'enveloppe budgétaire actuelle,
- Rééquilibrage d'un barème horaire en temps passé assorti d'un taux horaire en remplacement des U.V,
- Etude d'impact des nouveaux textes notamment en matière de droit de la famille, en droit collaboratif, en droit pénal et nécessité de trouver les financements nécessaires.

En revanche, le Conseil National, s'il n'est pas opposé à une recherche objective de financements complémentaires et pas substitutifs,

**Maintient son opposition à la taxation du chiffre d'affaires des professionnels du droit, et notamment des avocats eu égard à leur contribution majoritaire au système.**

Se déclare favorable à la taxation des actes juridiques dont la liste pourrait comprendre :

1. Tous les contrats d'assurances, y compris de protection juridique
2. Les contrats bancaires (prêts – cartes de crédit – etc.)
3. Les baux immobiliers, contrats de locations meublés ou non, promesses de ventes, actes de ventes immobilières
4. Plus généralement, tous les actes soumis à enregistrement et à publicité et/ou déposés au greffe du commerce ou au greffe civil (partage – successions, etc.)

Le Conseil National propose en outre :

5. Une taxation des jeux
6. Un prélèvement sur le montant des amendes pénales
7. Une majoration des dépens
8. Ainsi qu'une contribution symbolique du justiciable.



Le Conseil National suggère dès maintenant, pour alimenter le budget de l'aide juridictionnelle à périmètre constant d'intervention, que le financement du taux horaire soit effectué en deux volets :

- Une partie par l'Etat,
- Une partie par le financement complémentaire (garanti par l'Etat et sans désengagement).

Il propose enfin de soumettre à la concertation des barreaux les deux questions suivantes :

- La généralisation des protocoles et leur simplification et harmonisation ou, à défaut, leur suppression à partir du moment où la mise en place des protocoles et des dotations complémentaires ne sont plus de la responsabilité de l'Etat.
- La création d'une structure spécifique à l'AJ, ou l'adaptation du CNAJ, pour l'organisation et la gestion des fonds de l'AJ, fonds de l'Etat et fonds complémentaire, non fongibles.



## Annexe 2

### **PROTOCOLE D'ACCORD DU 19 DECEMBRE 2000 ENTRE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET LES ORGANISATION PROFESSIONNELLES REPRESENTANT LES AVOCATS**

La Garde des Sceaux et les organisations d'avocats réaffirment leur souhait commun de voir le système français d'aide juridique profondément réformé pour permettre une meilleure égalité dans l'accès au droit et l'accès à la justice, notamment pour les plus démunis.

Les organisations d'avocats soutiennent la démarche engagée avec la mise en place de la commission de réflexion présidée par Monsieur Paul BOUCHET, chargée d'examiner de la manière la plus large les questions de l'accès au droit et à la justice et de remettre des propositions pour la fin du mois d'avril 2001.

Elles estiment indispensable qu'un projet de loi soit déposé en Conseil des ministres avant 2001. La Ministre de la Justice s'engage à tout mettre en œuvre pour permettre son adoption par le Parlement pendant la présente législature.

Cette réforme d'ensemble posera le principe de la rémunération des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle, dont les modalités, l'étendue et la portée restent à définir.

Dans l'attente de cette réforme, la Garde des Sceaux et les organisations d'avocats s'accordent sur la nécessité de mesures immédiates pour revaloriser les conditions d'indemnisation des avocats qui assurent la représentation des plus démunis au titre de l'aide juridictionnelle.

A l'issue d'une quatrième réunion de négociations, qui a eu lieu lundi 18 décembre, les parties conviennent :

**1°)** d'une revalorisation prioritaire du barème des procédures concernant les libertés et les droits fondamentaux des plus démunis avec, dès le 15 janvier 2001 :

- un doublement du barème pour l'assistance d'un prévenu devant le tribunal correctionnel incluant la comparution immédiate et le tribunal pour enfants ;
- un doublement du barème pour le contentieux du séjour et de l'entrée sur le territoire des étrangers ;
- un doublement du barème pour les procédures de référés en droit du logement et une augmentation de 50% pour le contentieux général du logement.

En outre, ce dispositif sera complété, au 1<sup>er</sup> janvier 2002, par un doublement du barème pour l'appel correctionnel et les procédures devant le juge de l'exécution, ainsi que par un doublement du barème des procédures pour l'assistance éducative.

**2°)** d'une revalorisation en deux étapes, au 15 janvier 2001 puis au 1<sup>er</sup> janvier 2002, selon le tableau figurant en annexe, des contentieux sociaux ou familiaux suivants :

- un doublement du barème pour les référés devant le conseil de prud'hommes ;
- une augmentation de 50 % du barème pour le contentieux général des prud'hommes ;
- une augmentation de 50 % du barème pour le divorce pour faute ;
- Une augmentation de 50 % du barème pour les autres divorces.

L'accord portant sur le 1°) et sur le 2°) se traduira par une modification du nombre d'unités de valeur alloué par procédure dans le décret du 19 décembre 1991 suivant le tableau ci-joint en annexe. Un projet de décret modificatif sera soumis dans les meilleurs délais au conseil national de l'aide juridique, puis au Conseil d'Etat, pour une entrée en vigueur le 15 janvier 2001.



## Propositions de la Commission Accès au Droit en matière de financement de l'aide juridictionnelle à la suite du rapport DARROIS

Bâtonnier Brigitte MARSIGNY, Président de la Commission Accès au droit

3°) En outre, les parties conviennent d'une revalorisation en deux ans du forfait de base pour l'intervention de l'avocat pendant la garde à vue, son montant étant porté à 360 F au 15 janvier 2001 et à 400 F au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Par ailleurs, la majoration pour déplacement en dehors de la commune siège du tribunal de rattachement sera portée, en moyenne, à 150 F au 15 janvier 2001. Les signataires s'engagent à étudier les modalités d'une gestion par les barreaux d'une modulation de ces majorations pour déplacements exceptionnels. A défaut d'un tel accord, le forfait de 150 F s'appliquera uniformément dans tous les cas.

4°) Par ailleurs, la Garde des Sceaux et les organisations d'avocats s'accordent sur la nécessité de faire progresser très rapidement plusieurs dossiers qui constituent aujourd'hui des obstacles à une meilleure égalité dans l'accès au droit et à la justice :

**Copie du dossier pénal :** La Ministre de la Justice et les représentants des avocats conviennent de la nécessité de la gratuité des copies des dossiers pénaux remis à l'avocat, cette gratuité n'étant aujourd'hui accordée que pour des dossiers d'aide juridictionnelle et les commissions d'office. Un groupe de travail sera mis en place dès le mois de janvier 2001, afin de déterminer les modalités de mise en œuvre de cette mesure et d'en permettre l'application au 1<sup>er</sup> juillet 2001. Le Conseil National des Barreaux désignera les représentants de la profession.

**Assistance des détenus :** La loi du 12 avril 2000 a ouvert aux détenus le droit de se faire assister ou représenter par une personne de leur choix lors des séances de la commission de discipline. Eu égard aux particularités de la situation des personnes placées sous main de justice, la Garde des Sceaux souhaite que cette faculté soit réservée aux avocats et proposera au Parlement d'intégrer cette intervention dans les prestations financées par les crédits d'aide juridictionnelle, avec effet au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

En attendant cette réforme, les conseils départementaux d'accès au droit ont été invités par le ministère de la justice à transmettre leur demande de subvention annuelle en tenant compte de la demande de rémunération des personnes qui assistent les détenus. Ces demandes de subventions complémentaires sont instruites au fur et à mesure des réponses et le ministère dégagera en 2001 les crédits d'intervention nécessaires pour couvrir les besoins exprimés. Une concertation aura lieu pour déterminer les conditions d'extension de la faculté de subventionnement permettant l'assistance des détenus dans les départements non pourvus de CDAD.

Un groupe de travail entre l'Administration et les représentants des avocats examinera, au regard des dispositions communautaires, les incidences du taux de TVA sur l'accès au droit et sur l'exercice de la profession d'avocat.

Enfin, la concertation engagée par la Ministre de la Justice sur le décret d'application des lois du 18 décembre 1998, du 15 juin 2000 et du 30 juin 2000 sera poursuivie sans délai.

La Ministre de la Justice, le Conseil National des Barreaux, la Conférence des Bâtonniers, l'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel de Paris, l'Association des Avocats Conseils d'Entreprises, l'Avenir des Barreaux de France, la Confédération Nationale des Avocats, la Fédération Nationale des Unions des Jeunes Avocats, Juri-Avenir, le Syndicat des Avocats de France,