

# Restitution des travaux des ateliers

## **Introduction**

**Jean-Marie BENEY, Directeur de cabinet du Garde des Sceaux, ministre de la Justice**

Ce matin, au cours des différents ateliers, ont eu lieu des échanges intéressants et importants. Je cède sans plus attendre la parole au Président Magendie qui va nous présenter les éléments essentiels de la réflexion conduite au sein de l'atelier n°1, à la suite de quoi nous aurons un temps d'échange.

## **Restitution de l'atelier n°1 : « Admission »**

**Jean-Claude MAGENDIE, Président du Tribunal de Grande Instance de Paris**

### **Propositions**

Nous avons fait un certain nombre de propositions concrètes fondées sur la quasi-unanimité des participants à l'atelier. Si certains éléments ne relèvent pas d'un tel consensus, je le signalerai.

Nous avons beaucoup insisté, en préalable, sur l'aspect fondamental de l'accueil des BAJ, qui constitue aujourd'hui une priorité. Ce travail en amont, en cas de dysfonctionnement, ne manque pas en effet de se répercuter sur l'ensemble de la chaîne. Les moyens alloués au BAJ et son fonctionnement constituent donc une priorité.

La nécessité de créer un réseau entre l'accès au droit et le dispositif du BAJ nous est également apparue comme une évidence, car il existe des possibilités de renseigner les gens dans le cadre des dispositifs d'accès au droit. Nous n'avons pas d'opinion bien arrêtée mais il importe qu'il existe une centralisation des informations délivrées aux usagers. Cela peut passer par l'instauration d'un guichet unique qui réunirait l'accès au droit, les maisons de Justice et, en particulier, le dispositif d'aide juridictionnelle. La première des choses consiste en tout cas à disposer de renseignements suffisamment élaborés pour que les dossiers soient correctement instruits et éviter ensuite tous les dysfonctionnements que nous constatons au quotidien.

J'en viens à ce que nous avons examiné en suivant le plan qui nous avait été proposé. En ce qui concerne les personnes et les procédures éligibles, tout le monde est d'accord pour faire en sorte d'éviter les demandes d'habitude. On constate en effet que certains plaideurs vont re-saisir le BAJ quasiment avant que la première décision ait été prise. Nous estimons qu'après le rejet, suite à une délibération sur une demande d'aide juridictionnelle, une nouvelle demande ne devrait pas pouvoir être déposée pour la même procédure, sauf survenance d'un fait nouveau entre temps. Nous n'avons pas eu la possibilité d'entrer dans le détail mais tel est l'esprit : il s'agit de trouver un mécanisme permettant d'éviter ces demandes d'habitude.

Nous avons mentionné le souhait des avocats (sans que toute la commission se fasse une religion sur ce point) de voir le taux de TVA pour l'aide juridictionnelle partielle ne pas repasser à 19,6%, car cela serait gravement pénalisant.

Un accord s'est formé pour maintenir le système de l'aide juridictionnelle sans condition de ressources mais avec une possibilité de retrait, soit par le Bâtonnier, soit par le magistrat saisi. Là aussi, nous n'avons pas eu le temps d'examiner en détail la meilleure de ces deux solutions. Cette alternative nous semble en tout cas à défendre.

Une réflexion s'est également engagée sur le problème de la lisibilité relative aux prestations sociales qui vont entrer ou non dans le montant des ressources prises en compte pour accorder l'aide juridictionnelle. Il s'agit d'abord d'un problème de lisibilité : il faudrait qu'il existe une liste limitative. Cela permettrait d'éviter cette espèce de chasse à la bonne prestation que nous constatons parfois. Cela suppose une réflexion de fond sur ce qui doit être ou non exclu préalablement. Il existe un accord pour tenir compte de l'allocation de congé parental et de l'allocation de soutien familial. Ces prestations ont pris la suite de la pension alimentaire ; il serait peu compréhensible que cette dernière soit admise et que les autres soient exclues de l'appréciation des ressources.

Nous avons également jugé nécessaire une clarification de nombreux textes par l'organisme qui paraît le plus à même de le faire, c'est-à-dire le CNAJ. Celui-ci ne formulerait qu'un avis et pourrait notamment préciser la notion de foyer, aujourd'hui mal comprise, en particulier par les demandeurs. Le CNAJ serait chargé de former des recommandations, voire d'unifier des bonnes pratiques.

Les retraites doivent être effectués dans un cadre autre que le BAJ, étant entendu que celui qui accorde n'est pas le mieux placé pour retirer. Ce rôle pourrait être confié au Bâtonnier, dans le cadre d'une contractualisation des relations entre les demandeurs de l'aide juridictionnelle et l'avocat, demandée par le CNB.

Nous nous sommes penchés sur le cas du mineur délinquant et tous les participants ont été d'accord pour estimer qu'il fallait supprimer la distinction qui existe par rapport au civil. Autrement dit, il est proposé de supprimer en matière d'assistance éducative la condition de ressources.

Quid des personnes en situation de précarité ? La simplicité a fait l'unanimité en la matière : il devrait y avoir admission par simple déclaration sur l'honneur, d'autant que cela résulte assez directement des textes.

Telles sont les questions qui nous paraissent, dans la première partie, devoir faire l'objet de propositions.

## **Les moyens**

Dans la deuxième partie, nous nous sommes interrogés sur les moyens qui permettraient de mettre en œuvre ces propositions. Après avoir évoqué l'expérience belge sur laquelle nous aurions besoin d'éclaircissements, les membres de l'atelier ont proposé à l'unanimité la généralisation du recours à l'article 22 permettant au Président du BAJ de statuer seul, les dossiers les plus complexes étant ensuite confiés au BAJ. L'article 22 devrait alors être modifié en renversant la règle : par principe, la décision serait confiée au Président, l'exception étant le recours au BAJ dans son ensemble. Pour des raisons pratiques évidentes,

il semble qu'un tel mode de fonctionnement ne pourrait fonctionner à Paris comme cela nous a été expliqué au cours de l'atelier.

S'agissant des procédures de commission d'office, un accord s'est créé. Le Greffier d'audience dresse une attestation validée par l'avocat pour justifier les ressources et éviter, ce faisant, les déclarations de revenus que nul ne fait, en pratique.

En matière de recours, nous sommes d'accord avec les simplifications présentées dans la proposition de loi relative à l'assurance de protection juridique.

Concernant la dématérialisation de la demande d'aide juridictionnelle, l'idée paraît intéressante mais ne nous semble guère réaliste car le public de l'aide juridictionnelle ne dispose pas nécessairement de l'Internet. Je crains par conséquent que cette possibilité, certes séduisante intellectuellement, n'offre guère, en pratique, de possibilités. Ceci sera donc à revoir ultérieurement.

Les liaisons du BAJ avec les administrations ont paru à tous les participants extrêmement intéressantes. Ces liaisons devraient exister, avec la possibilité d'imprimer les documents retenus pour constituer facilement et rapidement le dossier.

Telles sont les préconisations pratiques retenues par l'atelier. Elles n'ont pas la prétention de chambouler le système actuel mais d'en améliorer le fonctionnement au regard de ce qui est vécu au quotidien dans les bureaux d'aide juridictionnelle.

### **Jean-Marie BENEY**

Merci beaucoup, monsieur le Président, pour ces éléments. Vous avez sollicité quelques explications complémentaires sur le système belge. Peut-être ces précisions pourraient-elles être apportées dans le débat avec la salle. Vous avez également affirmé que le BAJ restreint ne passerait pas à Paris. Pour quelles raisons cela risque-t-il de s'avérer difficile ? Enfin, en matière de dématérialisation, peut-être le public n'est-il pas spécialement équipé. Mais cela n'apporterait-il pas un « plus » tout à fait significatif par rapport au travail des avocats ?

### **Jean-Claude MAGENDIE**

Il ne s'agit pas du BAJ restreint mais du recours à l'article 22 qui permettrait au Président du BAJ de statuer seul. Tous les participants sont d'accord sur cette proposition mais un des responsables du BAJ de Paris nous a expliqué en deux mots l'impossibilité matérielle, qui se résume à un certain nombre de chiffres, de l'application d'une telle disposition à Paris.

### **Eric PUJOL, Greffier en chef, TGI de Paris**

Le BAJ de Paris a statué sur 54 000 décisions environ en 2006. Nous sommes deux greffiers en chef. Si nous inversions la tendance, c'est-à-dire si nous passions des commissions vers les Présidents et Vices Présidents, les deux greffiers en chef et la Présidente du BAJ de Paris devraient supporter l'ensemble de ces décisions. Le BAJ de Paris dispose d'un certain nombre de fonctionnaires d'autres administrations à demeure chez nous, l'administration des Finances et celle de la Direction des affaires sanitaires et sociales. Ils sont actuellement six. Le travail des commissions repose sur eux et sur les autres rapporteurs ainsi que les représentants des usagers et les avocats. Nous n'avons plus d'huissier à Paris. Inverser la charge du traitement

des dossiers pour les confier aux Présidents et Vices-Présidents selon l'article 22 serait impossible du fait de la masse des dossiers à traiter. Il y a six rapporteurs ; ils devraient alors être remplacés par six greffiers en chef.

**Jean-Marie BENEY**

Si je comprends bien, ce n'est pas un problème de principe mais un problème d'organisation et de moyens.

**Eric PUJOL, Greffier en chef, TGI de Paris**

Tout à fait. C'est un problème de moyens.

**Jean-Marie BENEY**

Madame Thuau, avez-vous des explications sur le système belge ?

**Marielle THUAU, Chef du SADJPV**

A ma connaissance, dans le système belge, ce sont les Ordres qui admettent à l'aide juridictionnelle. Il n'existe pas de BAJ en tant que tel. C'est un système de délégation totale du début à la fin de la chaîne, c'est-à-dire de l'admission à l'aide juridictionnelle au paiement.

**De la salle**

La délégation des pouvoirs d'admission traités par le Barreau a été évoquée ce matin. Nous avons expliqué que cela nous semblait d'autant plus difficile que l'aide juridictionnelle repose en large partie, à titre individuel, sur les avocats qui réalisent les missions d'aide juridictionnelle. Par ailleurs, il se pose un problème de gestion de la dotation de l'aide juridictionnelle qui pèse sur les CARPA. Demander de surcroît aux Ordres d'instruire les demandes d'aide juridictionnelle ne paraît évidemment pas raisonnable. Nous avons donc écarté cette proposition.

Le vrai problème, concernant la procédure d'admission, à en juger par les débats qui ont eu lieu ce matin, porte sur les moyens fournis aux bureaux d'aide juridictionnelle, qui sont souvent les oubliés des juridictions, sauf dans certains tribunaux, où les magistrats prennent la question à bras-le-corps.

**Jean-Marie BENEY**

Un certain nombre de propositions ont été formulées. Certaines sont tout à fait intéressantes. D'autres doivent être soumises à expertise. D'autres encore font débat, comme les délégations que nous venons d'évoquer. Cela nécessitera d'être examiné de près. Certaines propositions qui font l'objet d'un très large consensus semblent, elles, pouvoir être retenues à ce stade.

## **Régine BARTHELEMY, Avocats de France**

Je voudrais revenir sur la question de la TVA et des plafonds de l'aide juridictionnelle partielle. Nous avons évoqué tout au long de l'atelier la question de l'accès au droit des plus démunis ; mais nous avons évoqué aussi la question de l'accès au droit de ceux qui, ayant actuellement plus de 1 350 euros de revenus, se trouvent exclus de toute aide. S'ils ont deux enfants, ce qui correspond à la famille française moyenne, avec un revenu de 1 600 euros, ils n'ont plus droit à rien. Il existe ainsi un effet de seuil dévastateur. Nous verrons si le compte-rendu de l'atelier portant sur ce thème ira en ce sens mais nous ne le corrigerons certainement pas avec la protection juridique car il me paraît clair que les contentieux familiaux ne seront pas les premiers que la protection juridique traitera.

Nous avons proposé, au Syndicat des Avocats de France, d'augmenter les seuils de l'aide juridictionnelle partielle, en considérant que les justiciables éligibles à l'aide juridictionnelle partielle pourraient ainsi bénéficier de la TVA à 5,5%. Il se trouve que la Commission européenne a rendu un avis et engagé une procédure de sanction à l'encontre de la France. Cependant, les activités des avocats au titre de l'aide juridictionnelle totale sont actuellement inscrites à l'annexe H de la directive sur la TVA. Pourquoi les activités des avocats au titre de l'aide juridictionnelle partielle et au-delà ne feraient-elles pas l'objet du même traitement ? En effet, il existe une injustice liée au fait que le salarié subira une TVA de 19,6% contre un employeur qui récupèrera, lui, la TVA. Il s'agit d'une question récurrente au sein de la profession d'avocat. Elle est liée de façon évidente à la question de l'accès au droit car cela représente 15% de plus, ce qui n'est pas rien. Lorsqu'on connaît le niveau des salaires actuellement en France, on ne peut décider d'une réforme de l'aide juridictionnelle et consacrer l'accès au droit sans tenir compte de cette question.

## **Jean-Marie BENEY**

Tout à fait. Vous savez que le problème de la TVA est extrêmement compliqué. Une procédure de sanction a été entreprise par la Commission. Nous avons deux mois pour y répondre, à partir du moment où la procédure a été notifiée. Nous sommes contestés sur la question de l'aide juridictionnelle et le gouvernement ne fera pas varier sa position concernant la TVA appliquée à l'aide juridictionnelle. S'agissant des seuils, il s'agit à l'évidence d'un point sensible. Cela dit, vous savez très bien que ce n'est pas uniquement du ressort de notre ministère : cela fera sans doute partie de ce qui sera mis dans le panier d'après négociations à venir.

## **Nicole JARNO, Présidente du TGI et du BAJ de la Rochelle.**

J'avoue avoir émis l'idée d'une délégation « à la belge » car il faut dire que les BAJ effectuent généralement un contrôle a minima, avec une attestation sur l'honneur. Nous avons un problème de gestion des flux et de gestion des stocks. Dans la mesure où les Barreaux désignent les avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle, il me semblait qu'ils pouvaient assumer cette délégation. Cela semble poser un problème. Dans l'atelier, l'accord est intervenu sur la possibilité de faire rédiger par le Greffier à l'audience une petite note relative aux revenus de la personne, visée par l'avocat. Cela me paraît une excellente idée. Cela permettra de résoudre le problème de gestion des stocks en assurant le nécessaire contrôle des ressources, puisque nous sommes garants de la gestion de fonds publics et que nous devons obligatoirement vérifier le niveau des revenus. Mais vous savez très bien que le

nombre de dossiers est tel que les fonctionnaires n'ont matériellement pas le temps de vérifier tous les dossiers. Je fais l'aveu d'avoir fait cette proposition pour pouvoir gérer les stocks.

**Marie-Christine WIENHOFER, membre du CNB, membre du CNAJ**

S'agissant des moyens de l'aide juridictionnelle, nous avons considéré que grâce aux moyens informatiques, une certaine dématérialisation à l'égard des avocats (sans envisager une dématérialisation vis-à-vis du public) pourrait être envisagée. Je pense notamment aux projets que le Conseil National des Barreaux développe avec la Chancellerie sur les liaisons informatiques entre les juridictions et les cabinets d'avocats. On pourrait envisager qu'une partie des interrogations des avocats, qui ont déposé des dossiers et qui encombrant les BAJ, sur l'état d'avancement d'un dossier d'aide juridictionnelle reçoive rapidement une réponse grâce à la possibilité d'effectuer des interrogations électroniques. Cela déchargerait une partie du personnel des BAJ. Peut-être cette possibilité pourrait-elle, dans un premier temps, être localisée à l'Ordre. Ensuite, avec l'ouverture du RPVA et de la liaison avec les juridictions, cette possibilité pourrait être étendue aux cabinets d'avocats adhérents au système du RPVA.

Dans les expériences que la Chancellerie met en œuvre, peut-être cela pourrait-il être fait par anticipation. J'ajoute un deuxième aspect de gestion qui me paraît important. Il existe malheureusement un certain nombre de liaisons entre les BAJ et les CARPA qui n'ont pas été ouvertes. Les réticences peuvent exister de tous côtés. Je ne fais de procès à personne. Il est important d'encourager, voire d'exiger (pour la Chancellerie) que ces liaisons soient ouvertes car lorsque tel est le cas, elles permettent un gain de temps et évitent une erreur liée à une double saisie. Avant que l'informatique soit au service d'une dématérialisation totale pour les usagers, elle pourrait apporter une aide utile pour les intervenants de l'aide juridictionnelle.

**Jean-Marie BENEY**

Je crois que vous avez raison sur les deux points. Sur le second point, on ne peut affirmer que la Chancellerie va « exiger » : elle va fortement inciter les acteurs concernés. Il faut en tout cas pousser en ce sens, incontestablement. S'agissant du premier point, je crois en effet que ceci est à mettre en œuvre très rapidement. C'est tout à fait envisageable sur le plan technique, il faut avancer sur ce plan et je vois que Madame THUAU approuve.

**Restitution de l'atelier n°2 : « les garanties d'une défense de qualité »**

**Brigitte MARSIGNY, CNAJ**

**Le fonctionnement de l'aide juridictionnelle**

Je vais tenter de retracer brièvement nos débats, qui ont été très intéressants. Si l'on en croit la discussion que nous venons d'avoir, nous avons un peu empiété sur l'atelier n°1. Dans les garanties d'une défense de qualité, figuraient plusieurs questions, notamment « quelle

qualité ? », avec celle du fonctionnement du BAJ à examiner dans cette question. J'en ai profité pour interroger mon Président de Tribunal sur le fonctionnement du BAJ de Bobigny. Il nous a expliqué que l'aide juridictionnelle était au centre du dispositif et qu'à partir du moment où l'aide juridictionnelle ne fonctionne pas, plus rien ne fonctionne. Nous avons souhaité recentrer notre débat sur ce point et nous sommes retombés sur l'éternel problème des effectifs. Nous sommes aussi convenus que ce rôle n'incombait pas nécessairement aux magistrats et aux greffiers mais pouvait impliquer aussi les services fiscaux, etc. Le Procureur de Marseille nous a fait la suggestion suivante : pourquoi ne pas faire mention sur la carte d'identité du numéro fiscal afin de retrouver un certain nombre d'éléments ? Peut-être est-ce un peu osé. Mais les questions que le SADJPV et la profession se sont posées, concernant les éléments de référence pour la détermination de l'obtention de l'aide juridictionnelle, sont essentielles.

Madame Gabet, Présidente jusqu'à une époque très récente du CNAJ, nous a rappelé le travail considérable qui avait été effectué par celui-ci concernant le fonctionnement des BAJ et la professionnalisation de ces derniers. Nous devons sans doute partir de ces travaux pour travailler sur le fonctionnement du BAJ lui-même. Dans certains Barreaux, la profession a demandé aux avocats d'être beaucoup plus présents dans les BAJ. Nous avons aussi suggéré de prévoir une consultation préalable au cabinet des avocats, prise en charge par le système d'aide juridictionnelle, qui permettrait le remplissage des demandes et le cas échéant, l'orientation du justiciable vers d'autres voies. Monsieur le Procureur de Toulouse nous a fait observer que le travail était aujourd'hui effectué au sein des Points d'Accès au Droit et des Maisons de Justice. Une réelle difficulté liée à l'accueil du justiciable se fait jour, toutefois.

Le personnel de Greffe peut être excédé et il est vrai qu'il se pose une difficulté particulière à Paris : le représentant des usagers nous a indiqué que le bureau n'était ouvert que le matin. Les justiciables attendent ainsi pendant des heures, avec des dossiers incomplets, parfois bâclés.

Monsieur Roussel, Greffier en chef à Lille, qui connaît parfaitement le sujet, nous a dit que les effectifs étaient insuffisants. Tout le monde le sait mais il faudra agir un jour : il faudra se donner les moyens de sa politique. Monsieur Roussel indique qu'à Lille, cela repose sur la bonne volonté de la profession : ce sont les avocats qui font le nécessaire pour faire avancer les dossiers.

A Bobigny, cependant, il ne peut en être de même. Je vous le dis très solennellement, monsieur le Président : nous sommes dans l'impossibilité absolue de gérer nous-mêmes les dossiers. La solution que nous avons trouvée est la consultation dans le cabinet d'avocat. Le problème des délais a été évoqué, notamment par Monsieur le bâtonnier Detroyat, qui exerce à Grenoble, où ces délais sont encore de sept mois. Le Président Jeannin, Président du TGI de Bobigny, nous a indiqué qu'il y a peu, ces délais étaient de dix mois à Bobigny et qu'ils avaient été ramenés à cinq mois, puis à deux mois, avant qu'ils n'augmentent de nouveau... Cela renvoie à la question du nombre de dossiers et là aussi, il faudra trouver un certain nombre de solutions.

## **La qualité de la défense**

### *Au pénal*

J'en viens à la qualité de la défense, qui constituait le sujet de notre atelier à proprement parler. La qualité de la défense suppose de gérer en un minimum de temps une audience d'urgence (au pénal), avec peu de moyens, des audiences surchargées et une politique pénale

que nous ne maîtrisons pas. Nous avons mis l'accent sur la nécessité d'un contact entre les chefs de juridiction et les Ordres pour la mise en place des systèmes de défense d'urgence qui fonctionnent en temps réel. C'est le Procureur de Toulouse qui a soulevé ce point mais cela rejoint les préoccupations que nous avons à Bobigny, à Créteil et partout ailleurs. Je rappelle qu'on a mis en place, depuis 1992, des « protocoles de qualité », qui permettent d'assurer une défense d'urgence en matière pénale, dans les matières que nous avons choisies (avocats d'un côté, magistrats de l'autre, en fonction de la politique pénale et d'autres éléments). Mais on s'aperçoit, au fil du temps, que ces protocoles ne sont plus tout à fait adaptés et qu'ils ont fait leur temps.

Madame Bedou-Cabau, ancien Bâtonnier de Créteil, nous a fait part des difficultés qu'elle avait rencontrées lorsqu'elle a souhaité remettre à plat ces protocoles dans son Barreau. J'avais rencontré la même difficulté à Bobigny lorsque j'y suis revenue. Je rappelle, pour ceux qui ne le sauraient pas, que le protocole permet aux Ordres de mutualiser les coûts, de récupérer un certain nombre d'Unités de Valeur en fonction des missions accomplies et de forfaitiser la rémunération des avocats sous forme de permanences avec des systèmes panachés, à l'acte, en forfait complémentaire ou en forfait substitutif. Cela permet ainsi une dotation complémentaire allant de 0% à 20%. En 1992, lorsque les premiers protocoles ont été mis en place, ce taux était automatiquement de 20%. Des formations de qualité ont été mises en place, de même que des groupes spécifiques intervenant dans des domaines bien précis. Des investissements, humains et matériels, ont ainsi été consentis dans les Ordres, qui ont payé les confrères immédiatement après la prestation effectuée (sujet sur lequel nous nous sommes battus pendant longtemps). Un an et demi après, lorsque nous avons contrôlé l'ensemble des dispositifs, on nous a expliqué, par exemple, à Bobigny, qu'en raison d'une évolution du nombre des missions, la dotation complémentaire (qui y est adossée) allait évoluer. En revanche, en raison d'un mauvais suivi dans la gestion des protocoles, nous nous sommes retrouvés avec des difficultés très importantes au niveau des Ordres car nous nous sommes retrouvés avec une dotation de 5%, voire 0% pour certains, au lieu de 15% comme prévu. Or les Bâtonniers n'ont pas que de la gestion à effectuer et il y avait parfois du retard, ce qui a accru les difficultés de remise à plat des protocoles. Certains Barreaux, en tout cas, se sont retrouvés dans de grandes difficultés.

Aujourd'hui, grâce au travail du SADJPV et notamment de Monsieur Pitois-Etienne, nous parvenons à mettre en place des protocoles qui correspondent un peu mieux à la réalité mais qui deviennent de plus en plus complexes. Nous nous sommes aperçus, dans la discussion au sein de l'atelier, que la spécialisation n'était pas toujours un avantage. Dans lesdits protocoles, au pénal, nous avons créé des groupes d'avocats spécialisés. Je prends l'exemple du droit des étrangers. Nous avons demandé à un certain nombre de confrères d'intervenir dans cette matière. Ce sont donc toujours les mêmes qui interviennent sur ces sujets. Sachant qu'il y a 19 avocats de permanence par jour, vous imaginez ce que cela peut représenter dans un Barreau de 400 personnes. Ce sont donc toujours les mêmes avocats qui se retrouvent dans des groupes spécifiques, avec des systèmes de défense qui peuvent parfois poser des problèmes. De plus, lorsqu'il existe un groupe spécialisé pour les mineurs, un autre pour les étrangers, un pour les stupéfiants, etc., cela ôte beaucoup de souplesse au protocole et on a ensuite du mal à le faire évoluer. Dans le cas où un dossier de victime doit être examiné à une date donnée, l'après-midi, un avocat de permanence a été affecté et la rétribution de l'avocat sera fixée à 3 UV (celle-ci étant fixée à 23 euros). C'est la raison pour laquelle nous sommes un peu revenus en arrière sur les groupes d'avocats spécialisés. Nous avons aussi évoqué, à une époque, avec Madame Thuau, le problème des permanences blanches, c'est-à-dire les permanences mises en place avec des avocats pendant toute une après-midi, par exemple, mais qui n'auront pas de missions d'assistance pour diverses raisons. Or puisqu'ils ne sont



plus interchangeables, dès lors qu'ils sont spécialisés, on se heurte à une difficulté. Il faut donc se méfier de la spécialisation au pénal.

#### *Au civil*

Au civil, on s'aperçoit que la spécialisation existe déjà. Elle n'existe pas pour l'avocat d'aide juridictionnelle, puisque je vous rappelle que sur 48 000 avocats, seuls 400 avocats effectuent plus de 200 missions d'aide juridictionnelle chaque année (soit moins de 1%). Aucun avocat n'est réellement spécialisé en matière d'aide juridictionnelle, contrairement à ce qui a été affirmé. Mais comme l'a rappelé Simone Brunet, il existe des avocats qui ont fait le choix d'assurer ce type de défense, en droit de la famille, en droit du quotidien. Il faut leur rendre hommage et en tenir compte dans notre raisonnement : il faut impérativement revaloriser non pas l'UV mais l'image de marque de l'avocat qui intervient au titre de l'aide juridictionnelle.

Comme l'a souligné Simone Brunet, il ne faut pas se soucier uniquement de l'image de marque de l'avocat qui va intervenir ponctuellement parce qu'il s'agit d'un bon avocat. On s'aperçoit qu'en matière de droit de la famille, par exemple, ce sont souvent des femmes avocates ayant dix ans d'expérience en la matière et parfois spécialisées en matière de divorce. Ce ne sont donc pas des « sous-avocats ». La spécialisation existe.

Paul Bouchet, en 1992, nous invitait dans son rapport à revoir la qualité. Je me souviens des réactions de la profession, en 2001, lorsqu'on nous a proposé l'idée de chartes de qualité, au moment de la publication du second rapport de Paul Bouchet. Le rapport comportait aussi la proposition de formation de justiciables. La profession a devancé l'appel : elle a organisé la formation continue et créé des groupes spécialisés dans le cadre des protocoles. Aujourd'hui, elle propose des initiatives supplémentaires, avec la fameuse notion de contractualisation, qui doit apporter un « plus » au justiciable, en toute transparence. Nous sommes favorables à la transparence et à la détermination du temps passé par type d'affaire. Nous verrons ensuite où se trouve l'abattement de solidarité. Nous affirmons que la prestation doit être identique pour le secteur aidé et pour le secteur payant. Nous rendons une prestation de qualité dans les deux cas. Les avocats ont tous à intervenir et le font très bien. Nous faisons même intervenir des spécialistes. Nous savons le temps que nous y passons. On doit donc être capables de déterminer des barèmes de temps passé moyen, ce qui rejoint le thème de l'atelier suivant.

Face au manque de moyens, nous avons mutualisé et nous arrivons à une réelle difficulté. Aujourd'hui, on constate qu'en matière pénale les protocoles ont des limites. J'espère que nous arriverons à convaincre le ministère des Finances que nous ne pouvons pas continuer à fonctionner avec des protocoles sur trois ans pour lesquels on nous demande des budgets prévisionnels, sans avoir de provision sur la dotation complémentaire. Il s'agit d'une revendication que nous avons formulée, avec Jean-Louis Borie, il y a un certain temps déjà. Nous l'avons faite voter par le Conseil national des Barreaux. Nous devons savoir, dès le départ, ce dont nous pourrions disposer.

Le vrai problème consiste à savoir si la profession va s'orienter vers le système canadien ou le système anglais présenté ce matin. Sommes-nous mûrs ? Ce n'est peut-être pas le cas mais la question se pose. Devons-nous trouver, avec le concours des Ordres, des systèmes alternatifs de défense et mettre en place, à côté du système libéral, un service public, *via* des fondations, des protocoles civils, des avocats appointés par les Ordres... ? Il conviendrait d'abord de savoir ce que veulent les Bâtonniers. En l'état actuel des choses, il se pose une réelle difficulté : la liberté du choix de l'avocat. Cela améliorera-t-il la qualité ? A entendre le

magistrat britannique qui faisait le point, ce matin, sur la situation outre-Manche, je n'en suis pas convaincue. Il s'agit en tout cas de pistes de réflexion.

### **Jean-Marie BENEY**

Merci. Vous avez posé un certain nombre de questions de fond que nous ne résoudrons pas aujourd'hui mais qui sont intéressantes. Je rappelle qu'il existe aujourd'hui 39 protocoles signés. Quatre ou cinq sont signés chaque année.

. Le ministère vient d'éditer un guide pour la préparation et la rédaction de ces protocoles. Il a le mérite d'aider à cette élaboration et de résumer un certain nombre d'éléments importants.

### **Jean-Louis BORIE**

Aux noms du Président Natali et de la conférence des bâtonniers, je voudrais abonder dans le sens de l'intervention de Brigitte Marsigny concernant les protocoles. Le protocole « article 91 » constitue pour nous un système de contractualisation avec la juridiction en premier lieu. Il permet une réflexion commune entre la juridiction et le bâtonnier quant à la manière dont va s'organiser la défense, notamment pénale. Cette réflexion aboutit à des engagements réciproques sur trois ans. Or la majoration de dotation est fixée dès la première année par la Chancellerie, en fonction de l'assiette qui donne lieu à majoration. Si l'on est dans une logique de contractualisation, les Ordres souhaitent que celle-ci aille jusqu'au bout et que la majoration de dotation soit fixée au départ. Dès lors que l'on s'engage pour la mise en place d'un certain nombre de moyens, les Ordres doivent avoir les garanties de leur politique. Il s'agit d'une revendication forte qui doit aboutir. Elle suppose une réforme législative.

S'agissant de la qualité, nos débats sont transversaux, notamment sur la question de la rémunération. Un test va intervenir très rapidement et va déterminer la façon dont la profession va ressentir les gestes que le ministère va lui adresser. Le Garde indiquait, lors de l'Assemblée générale de la Conférence, que certaines choses passeraient par voie réglementaire. Sur une matière, le service et la Chancellerie seront amenés très prochainement à modifier le barème de l'article 90 : il s'agit du droit des étrangers. La loi du 24 juillet 2006 a créé une nouvelle catégorie juridique, « l'obligation de quitter le territoire national » (OQTF), qui vaut à la fois refus de séjour, reconduite à la frontière et choix du pays de destination. Elle remplacera ainsi trois actes administratifs qui faisaient, chacun, l'objet d'un recours spécifique, avec une rétribution correspondante.

Le premier correspondait à 20 UV, le deuxième 6 UV et le troisième 6 UV, soit un total de 32 UV. Le recours qui sera formé par les avocats spécialisés (à Bordeaux, Lyon et Paris par exemple) sera défendu par des intervenants compétents, qui se seront engagés dans un processus de qualité, de formation. Si la Chancellerie nous répond que ce type de recours effectué dans l'urgence, pour lequel le tribunal administratif va statuer relativement rapidement, sera rétribué sur la base de 8 UV, la profession prendra cela comme un refus de prendre en compte le travail de qualité effectué et la volonté de spécialisation. Depuis le deuxième rapport Bouchet de 2001, s'il est un point sur lequel la profession a beaucoup évolué, en interne, c'est bien la qualité. Celle-ci ne verra pas le jour si vous ne nous donnez pas les moyens de le faire.

### **Jean-Marie BENEY**

L'OQTF peut s'appliquer dans le cadre des enveloppes budgétaires telles que nous les connaissons. Vous avez raison d'appeler notre attention sur ce point. Nous avons entendu ce message.

### **Jean-Louis BORIE**

Ce sera donc 32 UV.

### **Jean-Marie BENEY**

Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit. J'ai pris acte du fait que la nouvelle disposition peut se substituer à trois procédures ; cela dit, celles-ci ne se cumulaient pas systématiquement.

### **Madame Nicole Jarno, présidente du TGI de La Rochelle**

Je souhaite intervenir sur le protocole de qualité. Lorsque j'étais à Nanterre, j'ai participé à la mise en œuvre du protocole de qualité. Je pense que ces protocoles sont des gages de bon fonctionnement de l'accès à la justice et permettent aux avocats – donc aux juridictions – de travailler dans de bonnes conditions. Je suis actuellement dans une juridiction moyenne, voire petite. Un protocole de qualité a été proposé par le Barreau avant que je sois installée. Il a été répondu par la chancellerie que ce protocole ne serait pas adapté à la taille du barreau et de la juridiction. Dès lors, comment mettre en place des protocoles de qualité dans les petits barreaux ? Comment faire pour que les avocats spécialisés dans la défense des mineurs ou dans le droit des étrangers puissent bénéficier de protocoles de qualité ? Je trouve désolant que les efforts faits dans certains barreaux en ce sens ne puissent faire l'objet d'un complément de rétribution. Je ne pense pas que les avocats qui participent à la défense des mineurs ou des étrangers puissent assurer seuls la permanence des victimes.

### **Marielle THUAU**

Il existe une réelle difficulté quant à l'application de la réglementation relative aux protocoles. Il s'agit d'un débat que nous avons régulièrement avec les représentants des avocats. Le dispositif qui existe a été créé pour les juridictions de taille importante, notamment pour la défense pénale d'urgence. Il répondait au départ à ce besoin. Pourquoi ? sans entrer dans le détail, parce que le pourcentage supplémentaire attribué aux barreaux dans le cadre du protocole est calculé sur la base du nombre de missions d'aide juridictionnelle effectuées par les avocats dans les matières couvertes par le protocole au cours de l'année n-1. Dans une petite juridiction, le nombre de dossiers dans ces matières peut être très faible, auquel cas l'assiette de calcul le sera aussi ; un taux, même significatif, appliqué à une assiette très faible représentera toujours un montant faible qui ne permettra pas, par exemple, de couvrir les charges de fonctionnement des permanences.

Je veux préciser que nous avons réalisé le guide dont Monsieur le Directeur de cabinet a parlé afin de donner des indications précises à ceux qui souhaitent signer un protocole.

Nous devons maintenant travailler à l'évolution du dispositif des protocoles pour l'adapter aux moyennes juridictions (puisque les grosses juridictions en sont aujourd'hui dotées). Le système peut évoluer. Il a eu le mérite d'exister et répondait à un besoin. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le mode de calcul actuel ne permet pas, en effet, à un petit barreau de fonctionner.

### **Brigitte MARSIGNY**

Je m'aperçois que j'ai omis, dans la restitution des propositions de notre atelier, une partie importante de nos travaux. Nous suggérons une simplification du fonctionnement des BAJ, avec des régimes différents, soit en circuit court (pour les affaires ne posant aucun problème), soit en circuit long. Au pénal, dans des affaires où le client perçoit le RMI ou dispose de faibles revenus, nous devons trouver un système beaucoup plus simple afin que l'avocat soit désigné en amont et éviter ainsi la procédure de retrait. Au civil, nous avons trouvé la solution : la contractualisation pour l'information des consommateurs et la consultation en amont. Nous avons un certain nombre de pistes de réflexion pour une amélioration de la qualité (notamment dans la prestation de l'avocat), que l'on retrouve dans le rapport rédigé par le Conseil National des Barreaux. Nous avons conclu en estimant que même si l'on recherchait des financements différents, il fallait impérativement que l'Etat continue à prendre ses responsabilités en la matière.

## **IV. restitution de l'atelier n° 3 : « Financement de l'aide juridictionnelle et rétribution des avocats »**

### **Elisabeth DEVILLE LINDEN, Première Présidente de la Cour d'Appel d'Angers**

Je ne reviendrai pas sur un certain nombre de choses déjà entendues dans les rapports d'ateliers précédents, notamment sur la question de la qualité et sur celle de la consultation préalable.

Nous avons posé deux préalables au sein de notre groupe de travail. Le premier consiste à reconnaître qu'il est prioritaire de faire fonctionner l'intégralité du système dans l'intérêt de tous les justiciables mais aussi de tous les acteurs – dont les avocats. Je n'oublie pas les huissiers, d'autant plus qu'un mouvement de grève est en cours dans cette profession. Les avocats ont souligné qu'ils étaient à peu près les seuls, en l'état, à contribuer au système, alors que les experts perçoivent, au titre de l'aide juridictionnelle, une rémunération qui correspond à la réalité de leurs prestations.

Un autre préalable consiste à affirmer que la recherche des solutions exige de reconnaître les besoins et d'exprimer très clairement les objectifs. Les travaux des deux groupes précédents éclairent ces deux questions, notamment en ce qui concerne le périmètre de l'aide juridictionnelle et la qualité – car tels sont les deux axes fondamentaux de l'approche de la rémunération.

## La rémunération de l'avocat

Parler de rémunération revient déjà à faire un choix, car se pose d'abord une question sémantique : indemnisation, rétribution, rémunération ? L'accord s'est fait sur le terme de rémunération, qui suppose le paiement de la contrepartie de la prestation de travail mais qui est aussi une reconnaissance de la qualité de celui-ci, afin d'éviter une remarque dévalorisante que l'on entend trop souvent : « *ce n'est pas un avocat mais un avocat gratuit* ». L'accord a été assez général pour estimer que cette rémunération devait correspondre au coût moyen de la prestation de l'avocat, avec plusieurs solutions possibles :

- un barème forfaitisé par type d'affaires ;
- un nombre d'heures forfaitisé par dossier, mais modulable en fonction de la nature de l'affaire.

Sur la base de cette approche, les avocats sont d'accord pour affirmer qu'ils maintiennent une participation de solidarité, en considérant que quel que soit le coût de la prestation réelle, il doit subir un abattement pour entrer dans les caractéristiques de notre régime d'aide juridictionnelle.

La nécessité de contreparties a aussi été rappelée, ce qui rejoint la question de la qualité mais aussi celle de la rationalisation de l'intervention de l'avocat en aide juridictionnelle et celle du salariat, par les Ordres, de certains avocats, dans le cadre d'une aide juridictionnelle mieux organisée et mieux rémunérée. Des réserves sérieuses ont été formulées quant à cette éventualité du salariat.

Optimiser le système tel qu'il existe actuellement constitue sans doute la voie la plus facile dans l'immédiat, sur le plan réglementaire et sur le plan de l'effectivité dans les juridictions.

Nous avons tous fait l'expérience du fait que les dispositions légales actuelles relatives à l'octroi d'indemnités de procédure et au recouvrement des dépens ne fonctionnent pas bien : elles sont trop complexes pour permettre le recouvrement par les avocats. Il faut simplifier le régime des décisions accordant ces sommes et notamment envisager qu'elles soient prises de façon systématique par le juge auquel les dossiers sont soumis (sans attendre l'éventualité d'une demande par le justiciable). Il y a d'autres univers juridictionnels dans lesquels le juge fonctionne de cette manière. Je pense par exemple au remboursement des indemnités de chômage à l'ASSEDIC en cas de licenciement reconnu sans cause réelle et sérieuse.

Il convient d'autre part de simplifier le retrait de l'aide juridictionnelle, sans faire porter la responsabilité du retrait et de ses conséquences sur l'avocat – faute de quoi le système ne peut fonctionner. Certains ont émis l'hypothèse que la responsabilité de la saisine de l'autorité compétente incombe au bâtonnier. Je pense que l'on pourrait réintroduire là aussi, de façon plus effective, le rôle du juge, pour assurer un meilleur fonctionnement.

En contrepartie, pour protéger l'avocat quant au recouvrement, l'accord s'est fait de manière assez générale sur la possibilité et même l'obligation (dans certains cas) de faire signer une convention d'honoraires au justiciable, qui n'aurait vocation à s'appliquer qu'à titre subsidiaire, en cas de retrait de l'aide juridictionnelle.

Une autre approche consiste à découpler la notion de procédure abusive et de procédure dilatoire de la définition qui est retenue par la jurisprudence civile. Actuellement, il est pratiquement impossible d'affirmer qu'une procédure est abusive, ce qui a des conséquences en matière d'aide juridictionnelle.

J'ai évoqué les conventions d'honoraires avec l'avocat. Nous sommes allés plus loin en retenant la possibilité de conventions d'honoraires de résultat, y compris dans le cadre de l'aide juridictionnelle totale. On peut faire ici le lien avec le retour à meilleure fortune ; on peut aussi isoler ces deux questions.

Une autre question a été évoquée : celle du recouvrement des dépens, qui défavorise très largement l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle.

## **Le financement**

Il faut ensuite mettre en adéquation le financement avec la question de la rémunération, même si nous savons que des ajustements doivent s'effectuer de part et d'autre. Je relaierais ici, en exprimant aussi une crainte, une demande déjà formulée par les deux intervenants précédents : il faut que l'Etat maintienne inchangé son niveau d'engagement actuel. La crainte a été exprimée d'un risque d'un désengagement de sa part dans la participation au financement en cas de modification des modalités de celui-ci.

Des comparaisons ont été établies avec d'autres univers et notamment celui de la santé. Mais ce rapprochement a été rapidement écarté : nous avons fait le constat que cette référence au système de la santé et à son financement n'était sans doute pas opérationnelle pour le fonctionnement de la justice.

Si le mode de financement actuel ne permet pas d'assurer la rémunération de la prestation de l'avocat, pourtant jugée indispensable par l'atelier, il apparaît nécessaire de rechercher d'autres financements.

La première source de financement réside dans la participation des usagers du droit, parallèlement aux indemnités diverses qui peuvent être mises à la charge des parties au procès lui-même. Nous avons évoqué la possibilité d'une taxe, même si ce mot n'est pas nécessairement le bon, sur un certain nombre d'actes juridiques (et non sur les opérateurs). J'insiste sur ce point car nous avons vu quels étaient les risques d'un « ciblage » des opérateurs. Il existe des exemples aisément compréhensibles, tel que celui des prêts consentis par les banques, qui génèrent de très nombreux contentieux, bénéficiant souvent de l'aide légale. Se pose aussi la question des fusions-acquisitions, qui génèrent moins de contentieux aidés mais il s'agit peut-être d'un champ de prélèvement pour un éventuel prélèvement complémentaire. Il y en aurait beaucoup d'autres : ce ne sont que des exemples.

Une autre source de financement, indirecte, résiderait dans l'allègement de certaines charges pesant sur les sommes perçues par les avocats au titre de l'aide juridictionnelle. La possibilité d'avantages fiscaux et de crédits d'impôt a été évoquée, même si, là encore, des réserves peuvent être émises quant à l'effectivité de telles mesures.

Enfin, pour envisager une approche différente de l'aide juridictionnelle, que nous concevons tous comme une aide gratuite, nous nous sommes demandés s'il ne fallait pas, au moins en partie, envisager l'aide juridictionnelle, dans certains cas, comme pouvant être une avance de fonds par l'Etat. Cela permettrait de résoudre un certain nombre de difficultés qui se posent en

lien avec l'aide juridictionnelle partielle. Cela pourrait aussi concerner l'aide juridictionnelle totale pour des interventions de l'avocat à des niveaux très modestes.

D'autres, parmi nous, ont soulevé la question de la subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à l'assurance de protection juridique, en estimant que ces deux dispositifs pourraient se cumuler. Je ne suis pas sûre que cela ne soulève pas des interrogations du point de vue de l'égalité d'accès des citoyens à la justice. En outre, environ 60% des affaires familiales relèvent de l'aide juridictionnelle. Il paraît difficile de les intégrer dans ce système qui relèverait de la protection juridique.

En tout cas, chacun s'est accordé à reconnaître que le rapport de l'avocat avec son client, dans le cadre de l'aide juridictionnelle, ne se situait plus dans un rapport de consommation (de la justice ou de l'avocat) mais dans une relation contractuelle. Cela passe sans doute par la signature des conventions d'honoraires complémentaires ou de substitution qui ont déjà été évoquées.

Enfin, nous n'avons que survolé la question de la structure de gestion de l'aide juridictionnelle, pour affirmer qu'il existait deux hypothèses en la matière :

- le maintien de la situation actuelle, c'est-à-dire la gestion des fonds par l'Etat et sa délégation, en grande partie, aux CARPA ;
- la création d'un fonds spécial, qui poserait à n'en pas douter de nombreuses difficultés.

Quel que soit le système retenu, une relative unanimité s'est manifestée pour juger nécessaire une amélioration de l'articulation entre le système de gestion de l'aide juridictionnelle (fonctionnement du BAJ, traitement plus automatisé des dossiers...) et le traitement juridictionnel individualisé par le juge. Nous avons constaté que ces deux systèmes étaient beaucoup trop cloisonnés et que le juge devait pouvoir investir davantage ce champ de l'aide juridictionnelle pour en améliorer la qualité.

En conclusion, un constat clair des difficultés et des limites actuelles de l'aide juridictionnelle a été dressé. Un accord s'est dessiné sur quelques aménagements d'ores et déjà possibles. Il apparaît enfin nécessaire, pour dépasser ces limites, de revoir le principe de la rémunération de la prestation, de responsabiliser les acteurs et d'élargir les modes de financement. Le rapport Bouchet est manifestement toujours d'actualité et a constitué, pour un certain nombre des participants, une référence utile.

### **Jean-Marie BENEY**

Des points très importants ont été évoqués, notamment concernant l'élargissement des modes de financement, pour lequel des pistes intéressantes sont à creuser. Concernant l'amélioration de la procédure de retrait, il faut sans doute engager un travail très rapidement, étant entendu que cela ne doit pas s'effectuer au détriment des avocats. Monsieur le président IWEINS me disait que la contractualisation était le maître mot de la journée. Je signale aussi que, comme la plupart de vous le savent, un travail d'audit est en cours sur le recouvrement de l'aide juridictionnelle. Ce rapport d'audit sera déposé dans les jours qui viennent. Il apportera sans doute un éclairage précieux sur cette question.

## **Frédéric COVIN, Bureau de la Conférence des Bâtonniers**

Même si les débats de ce matin ont porté essentiellement sur la proposition de loi, nous participons aujourd'hui aux Assises de l'aide juridictionnelle et il nous était proposé de faire le constat suivant, que les assureurs n'étaient d'ailleurs pas loin d'admettre : si l'assurance de protection juridique constitue un formidable vecteur d'accès au droit, au regard de ce qui s'était produit en France, lentement, pour ne pas dire insidieusement, les avocats avaient le sentiment, surtout en province, que, coincés entre l'aide juridictionnelle et une assurance de protection juridique qui les contraignait fortement au plan économique, ce véhicule de l'accès au droit ne pouvait être imaginé et renforcé que tant que les partenariats et les données étaient très claires.

Nous avons beaucoup entendu le souci des assureurs quant à la prévisibilité des honoraires, puisque les sous-plafonds (par rapport à une garantie-chapeau dont le montant atteindrait 20 000 euros) contraignent l'intervention de l'avocat à 1 000 euros, par exemple, pour le Tribunal de Grande Instance. C'était, nous a-t-on dit, une réponse à l'absence de prévisibilité de l'honoraire. Ce débat est maintenant dépassé puisque le décret du 12 juillet 2005 fait une obligation déontologique pour l'avocat de déterminer cette prévisibilité, dans la mesure du possible (étant entendu que l'évolution des litiges peut entraîner des modifications de la tarification finale). Avec ces instruments de contractualisation que le Président Iweins a mis en avant à juste titre, il n'y a pas de raison de ne pas avancer et d'interdire aux assureurs de trouver un marché encore plus florissant demain.

Le risque du procès, qui était extrêmement rare pour nos contemporains il y a cinquante ans, ne l'est plus aujourd'hui. A côté de l'aide juridictionnelle, dont l'Etat ne doit pas se désengager, notamment vis-à-vis des plus démunis et sur le terrain pénal, il existe un formidable volet d'action des assureurs et des avocats pour permettre aux classes moyennes et aux personnes percevant 2 500 euros par mois de présenter leurs réclamations en justice. La consultation que Brigitte Marsigny a posée comme préalable doit d'ailleurs s'opérer dans le partenariat avec l'assureur : pour ne pas encombrer les juridictions, on doit avoir le courage, conformément à la déontologie de l'avocat, de déconseiller un litige à ce point minime ou à ce point voué à l'échec, quand bien même un assureur se trouve derrière. J'ai insisté ce matin pour indiquer que dans ce cas de figure, les liaisons avec l'avocat et sa présence, notamment en phase de pré-contentieux, permettent de retrouver le chemin de l'accord transactionnel. L'avocat n'est plus en effet cantonné au contentieux comme il y a cinquante ans : il participe activement aujourd'hui à la recherche de solutions négociées ou transactionnelles. On obtient ainsi une architecture globale – à laquelle nous devons certes encore travailler – au bénéfice de l'ensemble des justiciables et, au-delà, de l'ensemble des consommateurs de droit. Madame Mader l'a très bien dit également.

## **Jean-Marie BENEY**

Merci. Je crois que lors des débats devant l'Assemblée nationale, le Garde des Sceaux aura à apporter un certain nombre de précisions et d'explications sur ces questions, notamment sur le problème de l'aléa, qui est extrêmement épineux.



**Loïc DUSSEAU, Président de la Fédération nationale des Unions de Jeunes Avocats**

Notre syndicat soutient avec force, depuis très longtemps, la réforme de l'assurance de protection juridique. J'ai beaucoup apprécié, Monsieur le Professeur, la façon dont vous avez synthétisé les débats de l'atelier même si je n'ai pu y participer. Cela me semble correspondre à ce que nous entendons au sein de la profession. Du point de vue des avocats, il y a deux façons de percevoir cette réforme. Les avocats des assureurs, institutionnels, qui ne sont généralement pas des jeunes avocats, ne sont pas toujours très indépendants. Ils commencent déjà à monter au créneau dans les gazettes en expliquant que c'est une mauvaise réforme et que le justiciable n'en sortira pas grandi. Je ne crois pas que le justiciable pourra bénéficier d'un avocat totalement indépendant de son assureur. Il existe une autre catégorie d'avocats, monsieur le représentant des assureurs : ceux qui se retrouvent dans les litiges où ils défendent un particulier, face à l'assureur du particulier. En général, l'assureur du particulier, dans ces litiges, cherche à payer le moins possible. S'il existe une logique fondamentalement différente entre les assureurs et les avocats, c'est que nous privilégions le service – ce qui nous permet, accessoirement, de gagner notre vie. La position des assureurs consiste plutôt à faire des profits avant tout, en utilisant un service.

**Xavier ROUX, Président du Groupement des Sociétés de Protection Juridique (GSPJ)**

On a le droit de s'exprimer mais il y a des limites à ces attaques directes contre la profession d'assureur. Les avocats sont les défenseurs de la veuve et de l'orphelin. Ils travaillent pour la beauté du geste – s'ils peuvent éviter de mourir de faim, ce n'est qu'un bénéfice de surcroît. Les assureurs sont des capitalistes qui ne pensent qu'à faire de l'argent sur le dos des assurés. C'est un peu simpliste et tout à fait désagréable. Cela méritait d'être dit.

**Paul-Albert IWEINS**

Vous admettez, monsieur, que le ton de l'atelier, ce matin, était bien différent. Nous sommes tous ici conscients que nous avons tous un problème économique. Dans le cadre de la réforme que nous soutenons, il n'est pas question d'affirmer que les compagnies d'assurance doivent payer n'importe quoi dans n'importe quelles circonstances. Nous avons intérêt à ce que le produit de protection juridique fonctionne. C'est dans cet esprit que nous nous situons. Pour autant, chacun a le droit d'exprimer une opinion.

**Xavier ROUX, Président du Groupement des Sociétés de Protection Juridique (GSPJ)**

Nous n'avons pas, en tant qu'assureurs, porté atteinte à la réputation des avocats ni porté de jugement sur la qualité de leur activité. Nous avons tous entendu les mêmes propos et personne ne les a contestés. Je trouve que cette attitude n'est tout simplement pas convenable.

**De la salle**

Je voudrais, indépendamment des propos tenus à propos de l'atelier n°4, vous faire part d'une réflexion qui m'est inspirée par les exposés d'intervenants britanniques et allemands qui ont eu lieu ce matin à propos du système de l'aide juridictionnelle dans leurs pays. J'ai constaté qu'il s'agissait d'un véritable mouvement de balancier : eux sont partis de là où nous

aimerions aller. On en revient finalement à la question politique essentielle : le gouvernement ou l'Etat français est-il prêt à consacrer les moyens que suppose une véritable politique d'accès au droit ?

Nous étions partis d'une évaluation du coût réel de la prestation de l'avocat. En Angleterre, pendant un certain temps, l'avocat était payé sur des procédures sélectionnées, réduites, alors que nous sommes aujourd'hui dans une situation d'excellence, au regard de l'ouverture du champ des procédures et des contentieux pris en compte au titre de l'aide juridictionnelle. C'est la rémunération des avocats qui pèche. J'ai surtout été très surprise d'entendre dire, par le représentant allemand et par le représentant anglais, que les avocats n'entraient plus, lorsqu'ils avaient le choix, dans les collectifs de défense et ne demandaient plus à être désignés au titre de l'aide juridictionnelle. En France, les avocats grognent et sortent parfois de leur Palais de Justice. Mais, bon an mal an, malgré des conditions qui ne sont pas excellentes sur le plan financier, ils continuent d'assumer cette charge, qui met parfois leur cabinet en péril sur le plan économique. Ils continuent à assumer ce service de l'aide juridictionnelle. Tel est aussi l'enjeu de la réforme. La profession d'avocat, en France, est bien disposée et a toujours fait face. Peut-être ne faudrait-il pas continuer trop longtemps à méconnaître ses attentes, faute de quoi nous courrons le risque de ne plus trouver d'avocats pour les permanences pénales ou d'avocats qui accepteront de déposer un dossier proposant de traiter tel ou tel contentieux dans le cadre de l'aide juridictionnelle. Je ne pense pas que cela soit dans l'air du temps. Il faudra en tout cas éviter que nous en arrivions là.

### **Jean-Charles KREBS, Barreau de Paris, Conseil National des Barreaux**

Excusez-moi si mon propos peut paraître candide. J'ai participé ce matin à l'atelier n°3 dont la Première Présidente de la Cour d'Appel d'Angers a fait une excellente restitution. Nous avons laissé de côté l'articulation avec la protection juridique bien que nous l'ayons perçue comme un paramètre important de la réflexion. Il ne faudrait pas que l'échange un peu vif qui vient d'avoir lieu occulte l'ensemble de la réflexion de la journée. Je trouve d'ailleurs cet échange regrettable. Pour ma part, je n'ai pas perçu les propos du Professeur comme agressifs. Sa présentation était empreinte d'humour pour faire passer des messages dont on sait qu'ils font parfois grincer des dents sur certains sujets.

En tout cas, l'atelier n°4 a manifestement beaucoup réfléchi, avec une problématique de départ portant sur l'aide juridictionnelle. Nous sommes donc face à un problème d'Etat de droit et d'ordre public. Or monsieur le Professeur a introduit son propos en se demandant si la réponse à nos préoccupations ne résidait pas dans le thème de cet atelier n°4. On s'aperçoit que l'on propose une réponse qui sort du domaine public et relève du domaine privé du droit des affaires, au sens large. Ce chevauchement ne nécessite-t-il pas, pour la suite de la discussion sur cette proposition de loi, la mise en place très urgente d'une sorte de comité de suivi déontologique et économique interprofessionnel auquel participeraient les assureurs et les avocats ? A partir du moment où l'assurance de protection juridique est conçue comme un élément déterminant du dispositif d'ensemble, ce type d'échange me paraît essentiel et doit avoir lieu en permanence.

### **Paul-Albert IWEINS**

Les propos qui ont été échangés ont été vifs mais toujours courtois. Nous avons déjeuné ensemble avec le Président du GSPJ et nous avons eu à peu près cette conversation. Je ne crois pas que cela concerne l'Etat. Je trouve parfaitement légitime que les compagnies

d'assurance gagnent bien leur vie. De la même façon, je trouve parfaitement utile que les avocats gagnent bien leur vie. Je suis convaincu que dans cette opération, tout le monde peut être gagnant, à commencer par le justiciable.

Je disais à Monsieur Roux que dans l'hypothèse que je privilégie, c'est-à-dire si le dispositif législatif est adopté définitivement, la première chose à faire serait de réunir le CNB et le GSPJ (ou la FFSA, si le GSPJ ne souhaitait plus, par malheur, nous parler), afin de discuter de ces modalités. Manifestement, par exemple, les conventions d'honoraires n'étaient pas entrées dans la réflexion des assureurs. Nous pouvons travailler très vite sur cette question et un suivi commun par les assureurs et les avocats devra être assuré pour que cela soit une réussite. Personne ne souhaite la mort des compagnies d'assurance de protection juridique, car une forme d'accès à la justice disparaîtrait. Discutons. Que la loi soit votée, puis discutons et discutons encore.

### **Jean-Louis BORIE**

Nous ne devons pas nous tromper d'articulation entre les différents sujets : la loi qui est en train d'être votée constitue un minimum *minimorum* qui garantit un minimum d'indépendance à l'avocat. Je vous rappelle qu'elle est très en retrait par rapport à la Charte qui avait été négociée il y a quatre ou cinq ans par le Bâtonnier Desurmont, notamment, avec la Chancellerie en la personne de Madame Chadelat. Cette Charte n'avait pas été acceptée par les assureurs. Nous avons déjà avancé dans cette réflexion et la loi est en retrait par rapport à cette réflexion. Surtout, la question de la protection juridique ne règlera pas la question de l'aide juridictionnelle. Nous devons nous poser un certain nombre de questions, notamment sur l'aide juridictionnelle de droit qui pourrait être couverte par l'assurance de protection juridique. Ces sujets sont complémentaires. Ils vont tous dans le même sens : celui de l'indépendance de l'avocat. Mais le discours selon lequel la protection juridique règlera tout en matière d'aide juridictionnelle est à l'évidence erroné.

### **Jean-Marie BENEY**

Je suis tout à fait d'accord. Ces sujets sont complémentaires.

### **Paul-Albert IWEINS**

Nous avons reçu l'assurance, à plusieurs reprises, par le Garde des Sceaux ou par son Directeur de cabinet qu'il n'était pas question d'un désengagement de l'Etat. Si un tel désengagement s'amorçait, tous nos échanges de la journée n'auraient plus lieu d'être.

### **Jean-Marie BENEY**

S'il n'y a plus d'autres questions, il me reste à clôturer ces Assises.