

ASSEMBLÉE GENERALE DES 17 ET 18 MAI 2019

**COMMISSION
ACCES AU DROIT
ET A LA JUSTICE**

**LA REFORME
DE L'AIDE
JURIDICTIONNELLE :
Informations et
perspectives**

ASSEMBLEE GÉNÉRALE DES 17 ET 18 MAI 2019

COMMISSION ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

LA REFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE : INFORMATIONS ET PERSPECTIVES

RAPPORT

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
I. PREAMBULE	4
1. ORGANIGRAMME DES INTERLOCUTEURS	4
2. LA COMMISSION MOUTCHOU - GOSSELIN	4
3. LE FINANCEMENT DE L'AJ	5
II. LE SIAJ	Erreur ! Signet non défini.6
4. LE SIAJ : PRESENTATION RAPIDE	Erreur ! Signet non défini.6
5. CE QUE N'EST PAS LE SIAJ :	Erreur ! Signet non défini.
6. LES CHANTIERS :	Erreur ! Signet non défini.7
7. LE CONCOURS DE LA PROFESSION ET DE L'UNCA :	Erreur ! Signet non défini.7
8. LE CALENDRIER :	Erreur ! Signet non défini.
9. LA « CONSTRUCTION » DU LOGICIEL SIAJ :	Erreur ! Signet non défini.
10. L'ALGORITHMISATION DE LA DEMANDE D'AJ :	Erreur ! Signet non défini.9
11. CE QUE NOUS DEVONS FAIRE :	Erreur ! Signet non défini.
12. UN GROUPE DE TRAVAIL ET UN ANIMATEUR :	Erreur ! Signet non défini.
13. LES QUESTIONS POSEES PAR LE SIAJ – LA FOIRE AUX QUESTIONS (FAQ) :	Erreur ! Signet non défini.
III. LA CONTRACTUALISATION AVEC LES BARREAUX	Erreur ! Signet non défini.

14. LA CONTRACTUALISATION AVEC LES BARREAUX :	
Les « structures dédiées = non ; les protocoles article 91 = oui	Erreur ! Signet non défini.
15. LES PROTOCOLES ARTICLE 91 ET LES CONVENTIONS GAV :	Erreur ! Signet non défini.
16. CRITIQUES DE LA SITUATION ACTUELLE :	Erreur ! Signet non défini.15
17. BUTS POURSUIVIS PAR LE TRAVAIL ENTREPRIS :	Erreur ! Signet non défini.16
18. SUR L'INDEPENDANCE DES BARREAUX :	Erreur ! Signet non défini.
19. LA FONGIBILITE DES 2 INSTRUMENTS PROTOCOLE ET SUBVENTIONS GAV :	Erreur ! Signet non défini.17
20. LE BUDGET :	Erreur ! Signet non défini.17
21. LE CONTENU DES PROTOCOLES :	Erreur ! Signet non défini.
22. LES BILANS D'EVALUATION :	Erreur ! Signet non défini.
23. LA « FORFAITISATION MENSUELLE DE L'AJ » RECOUVRIRAIT EN FAIT CE QUI ETAIT DENOMME (SANS QU'ON EN PERCOIVE LES CONTOURS) « STRUCTURE DEDIEE » :	20
24. SYNTHESE :	Erreur ! Signet non défini.
iv. ANNEXES :	23
Annexe n° 1 – La contribution du CNB à la mission d'information MOUTCHOU – GOSSELIN.....	23
Annexe n° 2 – SIAJ – compte rendu de la réunion d'information du 9 octobre 2018.....	24
Annexe n° 3 – SIAJ – Répartition des sites	25
Annexe n° 4 – Document support à la réunion du 23 avril 2019 et calendrier	26
Annexe n° 5 – Lettre du 14 novembre 2018	27
Annexe n° 6 – Protocole ATTENTION IL VA ETRE MODIFIE pour tenir compte de la forfaitisation mensuelle.....	28
Annexe n° 7 – Bilan d'évaluation	29

I. PREAMBULE

La Garde des Sceaux, Nicole BELLOUBET, a annoncé, dans le cours de l'année 2018, une « grande réforme de l'aide juridictionnelle », qui devait être dévoilée à la suite de l'adoption de la Loi de Programmation pour la Justice.

Au début de l'année 2019, le CNB a été informé de ce que la « grande réforme » envisagée ne remettrait pas en cause l'organisation mise en place par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, et ne porterait finalement que sur :

- le SIAJ (système d'information de l'aide juridictionnelle) ;
- la contractualisation avec les barreaux.

Ces informations proviennent du SADJAV. Si rien à ce jour ne permet de les remettre en cause, nous devons néanmoins rester vigilants face à la possible évolution de la réforme qui pourrait être décidée par la Ministre.

1. ORGANIGRAMME DES INTERLOCUTEURS

En matière d'aide juridictionnelle, l'interlocuteur opérationnel est le SADJAV (Service d'Accès au Droit et à la Justice et d'Aide aux Victimes), l'un des 7 services composant le Secrétariat Général du Ministère de la Justice.

Le SADJAV est dirigé depuis peu par Madame Fabienne BONNET.

Le Bureau de l'aide juridictionnelle (BAJ) est dirigé par Monsieur Jean-Régis CATTÀ, qui est également notre interlocuteur, tant dans le cadre des différents échanges institutionnels, que dans le cadre du CNAJ (Conseil national d'aide juridique).

Le CNAJ chargé notamment de rendre un avis consultatif sur tous les textes intéressant l'AJ.

Le (la) président(e) de la commission accès au droit et à la justice du CNB est traditionnellement nommé au CNAJ. C'est le cas actuellement.

2. LA COMMISSION MOUTCHOU – GOSSELIN :

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a créé une mission d'information sur l'aide juridictionnelle confiée à Madame Naïma MOUTCHOU (*LaREM, Val d'Oise*) et Monsieur Philippe GOSSELIN (*Les Républicains, Manche*), co-rapporteurs.

Le CNB, accompagné de la Conférence des Bâtonniers et du Barreau de Paris, a été entendu le 2 avril 2019.

Les rapporteurs ont annoncé le dépôt de leur rapport au cours du mois de juillet 2019.

Outre les questions de financement, les interrogations des co-rapporteurs de la mission d'information portaient sur :

- La consultation préalable (au dépôt du dossier d'aide juridictionnelle) et les MARD, posant les questions du filtre de l'accès aux juridictions et de la déjudiciarisation.
- La contractualisation locale, faisant référence au travail mené sur les protocoles article 91 du décret et les conventions D 132-20 du décret (conventions GAV) au cours de l'année 2018.
- Les structures dédiées.
- La transformation numérique, faisant référence au projet SIAJ en cours.
- L'articulation aide juridictionnelle/assurance de protection juridique.

Annexe 1. Contribution du CNB à la mission d'information MOUTCHOU-GOSSELIN

Attention :

Il est quasiment certain que ce n'est pas ce rapport MOUTCHOU-GOSSELIN, ni le rapport THUAU qui fondera la réforme de l'AJ.

La réforme de l'AJ, c'est (très probablement) :

- le SIAJ, et les modifications - notamment structurelles et impactantes - qu'il induit.
- la contractualisation avec les Barreaux.

3. LE FINANCEMENT DE L'AJ :

La question du financement de l'aide juridictionnelle n'est pas traitée dans le présent rapport.

Cette question – fondamentale – fait en effet l'objet d'un consensus au sein de la profession :

- Il revient à l'État d'assumer financièrement ses politiques sociales, et notamment celle de l'aide juridictionnelle et de l'accès au droit.
- Le budget de l'aide juridictionnelle est notoirement insuffisant.

La question de l'insuffisance de financement est rappelée systématiquement, à tous les interlocuteurs rencontrés, à chaque entrevue.

II. LE SIAJ

4. LE SIAJ : PRESENTATION RAPIDE

Le projet de système d'information dédiée à l'aide juridictionnelle (SIAJ) est l'un des 3 projets retenus comme prioritaires par le Ministère de la Justice.

Il est mis en œuvre par le Secrétariat Général du Ministère de la Justice, avec l'appui de la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP).

L'objectif visé par la DITP dans le cadre de la transformation numérique générale est :

- De « mettre l'administration en mouvement »,
- De « passer à l'action » pour aboutir à des « résultats concrets »,
- De rendre des services publics plus efficaces et adaptés aux agents et aux usagers (citoyens et professionnels).

Concernant l'AJ plus particulièrement,

Le projet vise à la **dématérialisation de l'AJ**, ce qui implique :

- **La construction d'un système d'information :**

Ce SI, qui se voudra performant, est destiné à répondre aux besoins pratiques des justiciables, des agents de l'administration de la justice (greffiers, magistrats) et des auxiliaires de justice, dont les avocats.

- **L'« algorithmisation » de l'admission à l'aide juridictionnelle :**

C'est la création du système de traitement des dossiers d'AJ, qui est la première brique applicative du projet. La seconde brique concernera le traitement par le greffe (ordonnance de minoration, ordonnance rendue par le juge, modification des Cerfa...).

Les acteurs du projet ont pour mission de **faire des propositions concrètes**, centrées sur le triptyque : justiciable – agent – auxiliaire de justice, tout en respectant l'enveloppe budgétaire globale assignée à l'aide juridictionnelle.

L'investissement de la profession aux fins de présenter et défendre les intérêts des avocats est fondamental.

5. CE QUE N'EST PAS LE SIAJ :

A.

Ce projet **ne traite pas du montant de l'indemnisation** versée aux avocats ou aux autres auxiliaires. Toutefois la profession conserve le règlement aux avocats par l'intermédiaire des CARPA sur la base du système d'information mis en place par l'UNCA, qui intègre l'ensemble des règles de calcul induite par les textes en vigueur (cumul de mission, plafond de paiement journalier en matière de garde à vue...).

Il n'existe dans ce projet aucune place à une revendication financière. Il est purement informatique et technique, même si des simplifications sont envisagées.

Par « montant de l'indemnisation », il faut entendre montant de l'UV, dont l'existence ne semble pas remise en cause.

En revanche, la nécessaire simplification va entraîner possiblement des modifications du contour des missions, avec nécessairement une discussion à mener sur le nombre d'UV qui sera attribué à ces nouvelles missions redéfinies

Si la revendication financière relative au montant de l'UV est nécessaire – voire indispensable – cette revendication doit être tournée vers d'autres interlocuteurs.

B.

Les propositions de la DITP **ne seront pas à droit constant.**

Ils ont pour mission « d'inventer » des solutions afin de parvenir au but poursuivi : simplifier, satisfaire les besoins des utilisateurs et des agents, tout en restant dans l'enveloppe assignée.

Le chantier « délégalisation » va permettre de revenir dans le champ réglementaire, pour y travailler plus facilement.

Il est clair que nous devons être particulièrement vigilants aux « inventions » ou propositions.

Pour cela, nous devons mener un travail de relecture attentive de la loi et des décrets, article par article, afin de mener les discussions utiles et éventuellement de faire des propositions.

En effet, il nous est clairement indiqué que nos « bonnes idées » seront prises en considération. Nous sommes clairement invités à donner toutes les explications utiles et pratiques permettant d'aboutir au but poursuivi et de faire des propositions concrètes.

6. LES CHANTIERS

Les chantiers :

Le ministère a retenu 6 juridictions comme sites d'expérimentation :
Amiens, Créteil, Douai, Grenoble, Senlis et Versailles.

Ces sites ont été choisis tenant compte de leur taille (petites ou grandes), leur proximité ou leur éloignement de Paris, après que les chefs de juridiction aient candidaté, démontrant ainsi leur intérêt au projet.

Le projet prévoit 3 chantiers principaux :

- *Chantier n° 1 : simplification :*
 - o *Proposer et tester des solutions opérationnelles sur 3 points majeurs du processus*
 - *Demandeurs et voies d'accès*
 - *Traitement de l'éligibilité*
 - *Désignation (de l'avocat) et mise en paiement*
 - o *Prendre la mesure de leurs impacts (fonctionnels, organisationnels...)*
- *Chantier n° 2 : juridique :*
 - o *Repérer ce qui est délégalisable de ce qui nécessite un autre vecteur légal*
 - o *Prévoir et préparer l'évolution des textes, en rapport avec les résultats du chantier de simplification*

- **Chantier n° 3 : SI Agile (système d'information en mode agile)**
 - o *Lancement de la mise en œuvre d'un SIAJ en mode agile jusqu'à la version 1.
Il s'agit de créer le logiciel, non pas initialement du début à la fin, mais étape par étape, en vérifiant à chaque fois la pertinence des fonctionnalités et la contribution aux objectifs du projet.*

Des simulations seront effectuées sur les dossiers terminés afin de tester différentes hypothèses.

Annexe 2 :

SIAJ - compte rendu de la réunion d'information du 9 octobre 2018

Annexe 3 :

SIAJ - répartition des sites

Annexe 4 :

Document support à la réunion du 23 avril 2019 et calendrier

7. LE CONCOURS DE LA PROFESSION ET DE L'UNCA :

La Chancellerie annonce vouloir « co-construire » le nouveau système d'information de l'AJ, en conservant le rôle actuel de chacun des acteurs, notamment quant au paiement des avocats.

Depuis le mois de juillet 2018, le CNB est régulièrement informé des avancées du projet.

Le CNB, la Conférence des Bâtonniers et le Barreau de Paris doivent travailler de concert pour défendre les intérêts des avocats.

Afin de dresser une cartographie des pratiques existantes et de déterminer les besoins, les acteurs du projet ont adressé des questionnaires à tous les chefs de juridiction et tous les BAJ.

Au sujet des avocats, les acteurs du projet annoncent :

Objectif :

- *Mieux connaître indirectement les caractéristiques de la population des bénéficiaires de l'AJ, notamment impliqués dans des procédures pénales.*
- *Mieux connaître l'intervention des avocats dans le processus d'AJ pour favoriser la simplification / fluidification de la chaîne de traitement :*
 - *Lors du processus de demande d'AJ*
 - *Lors du processus de désignation*
 - *Lors du processus de paiement*

Démarche :

- *Interviewer un panel d'avocats (~10)*
 - *Familiers des demandes d'AJ*
 - *Intervenants dans des comparutions immédiates*
 - *Rattachés à des barreaux différents*
 - *Travaillant sur des procédures civiles et pénales*
- *Travailler avec les barreaux et l'UNCA sur les simplifications, outils et partage d'informations*

8. LE CALENDRIER :

Le projet a débuté. Il est prévu pour se dérouler sur 5 mois (hors le mois d'août), de mi-avril jusqu'à mi-octobre 2019.

Les questionnaires aux juridictions et aux BAJ sont revenus.

L'interview des avocats doit intervenir du 13 au 26 mai 2019.

Les simulations sont prévues pour être effectuées avant le mois d'août.

9. LA « CONSTRUCTION » DU LOGICIEL SIAJ :

C'est le premier volet « pratique » du projet.

C'est dans ce cadre que seront « interviewés » les acteurs de la profession, le logiciel, qui dans un premier temps ne concerne que la partie admission, devant être performant et pratique d'utilisation pour chacun des acteurs.

La composition du « panel d'avocat » a été envisagée de manière à être composée à la fois un membre des 6 barreaux test et des institutions représentatives de la profession, aux fins de centralisation des informations.

Nous devons collaborer à cette « construction » et **être force de proposition sur chaque thème** qui sera abordé.

10. L'ALGORITHMISATION DE LA DEMANDE D'AJ :

Le SADJAV, le SIAJ et la DITP souhaitent que le traitement de l'aide juridictionnelle soit simplifié et rapide.

Il nous a été donné l'exemple suivant :

Un justiciable s'identifie sur son Smartphone, avec « *France connect* » par exemple, et obtient, via une application, immédiatement la réponse à sa demande d'aide juridictionnelle.

Pour ce faire, les acteurs du projet souhaitent limiter le nombre de données interrogées, et éliminer toute donnée déclarative.

Ne seraient prises en compte que 2 données :

- le RFR (revenu fiscal de référence)
- les données issues de la CAF

Cette algorithmisation pose plusieurs questions auxquelles nous devons répondre.

Notamment :

- Le cas des personnes n'ayant pas accès à Internet ou rencontrant des difficultés de compréhension.
- Le cas des personnes ne disposant pas de références fiscales ou sociales.
- La question du patrimoine.

Les acteurs du projet ne sont pas favorables au maintien de la prise en compte du patrimoine, essentiellement à raison des difficultés de son traitement informatique.

Par ailleurs, les acteurs du projet semblent vouloir bannir tout élément déclaratif. Or beaucoup de déclarations de revenus sont encore déclarative, pour tous les travailleurs libéraux ou indépendants.

Il est constaté une forme « d'anticipation » : sur le site justice.fr, le simulateur de demande d'aide juridictionnelle ne demande aucun renseignement relatif au patrimoine...

- La question des désignations d'office et des désignations d'urgence (appelée « zone grise ») :

Dans ces situations, l'aide juridictionnelle est souvent accordée sans examen des conditions de ressource, pour des questions de fluidification des audiences et des rapports avec les barreaux.

Nous avons toujours soutenu qu'un avocat commis (donc obligé d'intervenir), qui avait accompli sa mission devait nécessairement être indemnisé au titre de l'AJ s'il ne pouvait percevoir d'honoraires de son client.

11. CE QUE NOUS DEVONS FAIRE :

C'est l'une des premières fois où la Chancellerie annonce vouloir co-construire un projet avec la profession.

Nous devons être un interlocuteur exigeant quant à la défense des intérêts des avocats des justiciables concernés, mais également constructif.

Notre absence serait contre-productive. Elle n'arrêtera pas le projet, qui se construira sans nos observations ni nos propositions.

Il n'est plus temps de se demander si nous collaborons ou non à ce projet.

Nous devons le faire.

C'est extrêmement urgent.

À défaut, nous serons en octobre avec un travail qui nous sera imposé, et sur lequel nous n'aurons plus aucune prise.

12. UN GROUPE DE TRAVAIL ET UN ANIMATEUR :

Nous devons **constituer un groupe de travail collégial** qui comportera 2 à 3 membres du CNB, de la Conférence des Bâtonniers, du Barreau de Paris et de l'UNCA.

Ce groupe, animé par le CNB et sa commission accès au droit et à la justice, garantira l'immédiateté de la mise au travail et l'expression de l'ensemble des opinions.

La mise au travail **immédiate, concrète et productive est indispensable.**

13. LES QUESTIONS POSEES PAR LE SIAJ – LA FOIRE AUX QUESTIONS (FAQ) :

- **Liens avec le RPVA :**

Le futur logiciel SIAJ doit-il être relié aux fonctionnalités du RPVA, sachant qu'il est acquis qu'il le sera avec le Système d'Information de l'UNCA ?

Les avocats utilisent le RPVA.

Les logiciels métiers y sont compatibles.

La consultation de la commission numérique est indispensable.

Sous cette réserve : réponse provisoire : oui

- **L'aide aux demandeurs à l'aide juridictionnelle.**

Quid notre vigilance à l'aide à apporter aux demandeurs à l'aide juridictionnelle : lutte contre «l'illectronisme » voire l'illettrisme.

Réponse : oui

- **Le rôle de l'avocat dans le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle.**

Les pratiques sont diverses.

Certains avocats remplissent – ou aident à remplir – les dossiers d'aide juridictionnelle, d'autres non.

Dans les cas d'urgence, l'avocat doit pouvoir intervenir.

Afin de maintenir cette diversité, l'avocat doit avoir un accès à la demande d'aide juridictionnelle en cours.

Réponse : oui

- **L'éligibilité à l'aide juridictionnelle :**

Les conditions d'éligibilité seront nécessairement modifiées au regard de ce qu'elles sont actuellement.

À titre d'exemple, la notion de foyer retenue à ce jour par la loi de 1991 ne correspond pas au foyer fiscal.

Se pose la question du patrimoine. Et quel patrimoine ? (Immeuble ? Économies ?)

La profession intervient-elle sur la question de l'éligibilité ?

Certes, la question de l'éligibilité à l'aide juridictionnelle relève de la politique de l'État.

Cela dit, la profession d'avocat est directement impactée par ce choix, ce d'autant qu'elle travaille à perte à l'aide juridictionnelle.

La profession exige-t-elle que l'examen du patrimoine reste examiné lors de la demande d'aide juridictionnelle ?

Réponse : oui

Le patrimoine :

(sans intérêt si réponse négative à la question précédente)

Le patrimoine examiné doit permettre de faire face aux frais de la procédure.

Concrètement, la question des immeubles est difficile à gérer.

Quel patrimoine ?

Actuellement les pratiques des BAJ sont extrêmement diverses.
Il semble que le patrimoine immobilier soit peu pris en compte.
Les économies le sont plus. En revanche, les seuils sont très variables.
Le SIAJ va exiger une harmonisation.

○ **Le domicile familial :**

Il n'est pas envisageable de faire vendre le domicile familial pour faire face aux frais d'une procédure.
Doit-il être exclu ?

Réponse : oui

○ **les immeubles professionnels : idem**

Ce patrimoine est nécessaire.
Doit-il être exclu ?

Réponse : oui

○ **Le patrimoine de loisirs : résidence secondaire, bateau...**

Ce patrimoine n'est pas nécessaire.
En pareille hypothèse, l'aide juridictionnelle peut éventuellement être accordée sur le fondement de l'article 6 de la loi (lorsque la situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou décharge prévisible du procès).
Doit-il être examiné ?

Réponse : oui

○ **Les économies :**

Certaines personnes, dont le nombre n'est pas nécessairement négligeable, sont titulaires d'économies alors même que leurs revenus leur permettraient de bénéficier de l'aide juridictionnelle.
Actuellement, les acteurs du projet SIAJ semblent défavorables à la prise en compte des économies au motif que leur montant est déclaratif, aucune réquisition bancaire ne pouvant être automatique.
Cela dit, le ministère du budget pourrait être attentif à cette situation.
Doivent-elles être pris en compte ?

Réponse : oui

○ **L'AJ et la commission d'office (la « zone grise ») :**

En matière pénale d'urgence, dans les matières où l'avocat est obligatoire (mineur, cour d'assises...) ou souhaitable (aux fins de respecter les exigences européennes liées à la réalité des droits de la défense), l'aide juridictionnelle est actuellement accordée selon des critères « hors-la-loi ».

La commission accès au droit et à la justice du CNB, dans sa composition élargie, a travaillé sur cette question, qui mérite d'être creusée.

Elle est partie de 3 postulats :

- La décision de commettre appartient au seul Bâtonnier. et ne doit pas être entravée. La commission d'office peut intervenir dans des situations d'urgence, mais pas seulement.
- L'avocat commis d'office, ayant accompli sa mission, doit nécessairement être indemnisé par l'aide juridictionnelle s'il ne peut pas être payé d'honoraires.

- L'avocat a toujours intérêt à être réglé d'honoraires plutôt que de percevoir l'indemnité d'aide juridictionnelle

Elle a tenté d'élaborer les hypothèses dans lesquelles l'aide juridictionnelle devrait être accordée sans examen des conditions de ressources ni de patrimoine.

Le SADJAV semble finalement prêt à s'intéresser à cette question, notamment parce qu'elle est centrale dans le cadre des discussions liées aux protocoles article 91.

Annexe 5 : la commission d'office et l'AJ.

Mandat est donné à la commission accès au droit la justice du CNB de poursuivre les travaux sur cette question.

Réponse : oui

- **La place géographique des BAJ.**

Il existe une volonté de créer des BAJ avec une taille critique (regroupement au siège de la cour d'appel, ou création d'autres BAJ dans les endroits à forte concentration).

Si le traitement des décisions d'AJ ne posant pas de difficultés peut éventuellement être délocalisé, celui des dossiers dans lesquels une décision doit être prise (article 6, article 7 et commission d'office) doit nécessairement émaner d'un BAJ situé dans le ressort du TGI.

L'article 6 de la Loi sur l'AJ permet d'octroyer l'AJ à toute personne dont la « situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès ».

L'article 7 de la Loi sur l'AJ permet au BAJ de refuser l'AJ lorsque l'action est « manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement. ».

En matière pénale notamment, le ressort pertinent est celui du TGI. (Triptyque organisationnel : tribunal – parquet – barreau)

Les BAJ doivent-ils rester dans le ressort du TGI pour les décisions prises en matière pénale et relevant des articles 6 et 7 de la loi ?

Réponse : oui

- **Le rôle des BAJ- ce qu'ils ne doivent pas être :**

L'article 7 est mis en œuvre de manière très disparate par les BAJ.

Globalement, les BAJ n'ont pas les moyens de le mettre en œuvre et ne l'appliquent pas.

Néanmoins, en droit des étrangers, certaines Cours Administratives d'Appel l'appliquent très strictement, voire extensivement, se permettant un contrôle des moyens de l'appel pour octroyer l'AJ ou non. (ce qui suppose un travail de l'avocat, alors même qu'il n'est pas certain que son client obtienne l'AJ...)

Il n'appartient pas au BAJ de se livrer à un contrôle plus approfondi que ce qui est requis par le texte qui vise l'action « manifestement, irrecevable ou dénué de fondement ».

Réponse : oui

○ **La question de la consultation préalable.**

Si l'option quant à la création de la consultation préalable ne relève pas des acteurs du SIAJ, la question de la faisabilité technique doit être envisagée, afin que la porte ne soit pas fermée.

Cette question relève des options qui seront prises par la chancellerie.

Le CNB a voté en faveur de cet « avis » et la proposition a été soumise à la commission MOUTCHOU – GOSSELIN.

Déjà voté

○ **Le lien avec les autres professions : huissiers, notaires, interprètes...**

nous devons veiller à ce que ces professions, interlocuteurs habituels des avocats, soient intégrées au projet SIAJ.

Réponse : oui

III. LA CONTRACTUALISATION AVEC LES BARREAUX

14. LA CONTRACTUALISATION : les « structures dédiées » = non, les protocoles article 91 = oui

Tant la Commission THUAU que la commission MOUTCHOU-GOSSELIN nous a interrogé sur les structures dédiées et le salariat.

A ces 2 commissions, les instances représentatives, unies, ont répondu :

- qu'elles étaient opposées à la mise en place de « structures dédiées », dont les contours d'ailleurs n'étaient pas précisés par la Chancellerie
- quelles étaient opposées au salariat
- Qu'elles préconisaient l'extension et le renforcement des protocoles article 91 :
 - qui existent depuis 1991, à la satisfaction manifeste des juridictions et des ordres qui les ont mis en place
 - parce qu'aucun protocole signé n'a jamais été dénoncé, ni par la juridiction, ni par le barreau
 - qui reposent sur les Ordres, seuls à même d'organiser la défense pénale, selon leur spécificité, tout en respectant leur indépendance

15. LES PROTOCOLES ARTICLE 91 ET LES CONVENTIONS GAV :

Les protocoles article 91 et les conventions GAV :

Textes actuels :

Loi n° 91-647 loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Décret n° 96-887 du 10 octobre 1996.

L'article 91 du décret (et 132-6) prévoit une **majoration** des dotations d'un maximum de **20 %** au bénéfice « des barreaux ayant souscrit des **engagements d'objectifs** assortis de procédures d'évaluation visant à **assurer une défense de qualité des bénéficiaires de l'aide juridique** ».

Ces engagements sont l'objet d'un **protocole** conclu entre le barreau et le tribunal de grande instance **soumis à homologation** du garde des sceaux.

Le ministre de la justice, concrètement le SADAJAV, fixe le montant de la majoration appliquée lors de la liquidation de la **dotation annuelle**.

Les conventions GAV (Article 132-20 du décret) permettent l'obtention d'une **subvention** compensant tout ou partie des **coûts** relatifs à l'organisation matérielle de la GAV. La subvention est allouée **aux barreaux**.

En résumé :

- les protocoles permettent l'indemnisation de l'organisation de la défense,
- les subventions GAV permettent l'indemnisation des charges inhérentes aux moyens matériels mis en œuvre.

16. CRITIQUES DE LA SITUATION ACTUELLE :

~ Les critères d'attribution des dotations complémentaires allouées dans le cadre des protocoles ne sont pas clairs.

- o Les mécanismes sont trop complexes et sont un obstacle à la contractualisation.
Cf : voir les résultats partiels de l'enquête barreaux 2018 menée par l'Observatoire de la profession :
Sur 37 réponses parvenues au 9 décembre 2018, **19 Barreaux indiquent que si les conditions de contractualisation étaient plus simples, ils l'envisageraient** (réponse enquête n°150).
Alors que la défense est organisée, nombre de barreaux ne reçoivent pas de dotation complémentaire.
- o La dotation allouée est discrétionnaire, voire arbitraire, sans réelle appréciation objective ;
- o Son montant était ignoré des Barreaux, ce qui empêchait toute organisation prévisionnelle,
- o Elle était versée avec plusieurs mois de décalage (18 mois en général), ce qui n'était plus (pas) admissible car faisait supporter aux barreaux l'avance de trésorerie, alors même que le travail d'organisation de la qualité était mis en œuvre.

~ Il en est de même de l'attribution des subventions GAV.

Alors que cette subvention devait indemniser une charge pour le barreau, nous avons appris qu'en fait, était allouée une somme correspondant à un pourcentage du volume des missions GAV. (L'allocation n'est faite qu'en considération d'un volume).

Un travail est nécessaire pour analyser cette méthode d'allocation de la subvention et sa pertinence.

- Les documents et pièces réclamées sont peu clairs, difficiles à rassembler, ou considérés comme non informatifs par le SADJAV, ce qui entraîne nécessairement des réactions de méfiance, s'agissant de veiller à la bonne utilisation de fonds publics.

17. BUTS POURSUIVIS PAR LE TRAVAIL ENTREPRIS :

- Mettre fin aux incertitudes liées aux protocoles et aux conventions de prise en charge des dépenses matérielles pour l'organisation des gardes à vues et assimilées.
- Définir des critères d'évaluation :
 - o connus,
 - o que les barreaux satisferaient ou non :
 - selon leurs moyens humains et matériels,
 - selon leurs souhaits et/ou possibilités.

L'organisation concrète reste à la discrétion de chaque barreau.

- Simplifier les demandes formulées par les Barreaux :
 - o Suppression des demandes du SADJAV complexes à satisfaire
 - o Dorénavant, les demandes du SADJAV ne porteront que sur des éléments détenus par les CARPA. (auparavant, des demandes portaient sur des éléments que les Bâtonniers devaient rassembler seuls, et qui pour autant n'étaient pas jugés informatifs par le SADJAV).
- Permettre à de nouveaux Barreaux d'y accéder.
- Rendre la profession destinataire de l'ensemble des données chiffrées. Aujourd'hui, seule la Chancellerie a une vision globale. La profession est – de fait – exclue de la connaissance des mécanismes mis en œuvre. Elle ne dispose pas toutes les données chiffrées, à l'inverse de la Chancellerie.
- Avoir une vue d'ensemble par la mise en place d'une approche contradictoire avec le CNB des protocoles soumis à homologation. **Sans se substituer à l'éventuel rendez-vous pris par le Bâtonnier local pour faire valoir la qualité du protocole soumis**, cette approche concertée permettra à la profession d'avoir une vue d'ensemble, permettra une assistance aux bâtonniers, et d'éviter une argumentation individuelle par le SADJAV qui serait invérifiable.
- Avoir une connaissance des chiffres pour, au niveau national, négocier des budgets décents, et à tout le moins, mener une discussion argumentée.
- Obtenir une approche contradictoire avec le CNB de la fixation des sommes issues de la contractualisation.
- **Obtenir le versement des dotations « protocoles » au cours de l'année d'exercice** en cours au lieu d'un versement a posteriori, à plus d'un an, comme c'était le cas antérieurement.

Ce résultat a été obtenu.

En novembre 2018, chaque barreau signataire d'un protocole a reçu :

- Sa dotation 2017, sur l'année 2017
- Sa dotation 2018, sur l'année 2017

En 2019, ils recevront leur dotation 2019 sur l'année 2018.

Ainsi, en 2 ans, les barreaux auront reçu 3 dotations.

Et toutes les années sont prises en compte.

18. SUR L'INDEPENDANCE DES BARREAUX :

Il est acquis, et n'a jamais été discuté par le SADJAV, que :

- Chaque barreau reste libre de contracter ou non.
- Chaque barreau choisit les matières sur lesquelles il souhaite contracter.
- Chaque contractualisation, chaque organisation est unique.

Il ne s'agit pas d'un protocole type ou national qui devrait être utilisé obligatoirement pas les Barreaux.

Le protocole facilitera simplement la démarche des Barreaux aux fins de contractualisation.

Il s'agit de définir des critères d'appréciation connus et objectifs.

19. LA FONGIBILITE DES 2 INSTRUMENTS PROTOCOLE ET SUBVENTION GAV :

Le SADJAV souhaite la réunion des 2 instruments en 1 seul.

Il doit être rappelé que c'était le cas jusqu'en juillet 2011, avant la réforme de l'intervention de l'avocat en garde à vue.

La profession était partagée quant à cette scission :

- D'un côté, le SADJAV excluait un gros poste du calcul de la majoration allant jusqu'à 20%
- D'un autre côté, créant une subvention pour couvrir des frais matériels, le gouvernement reconnaissait pour la 1^{ère} fois l'existence d'un coût au détriment de la profession.

Cela dit, compte tenu des modalités effectives d'attribution des dotations et subventions, cette fusion n'apparaît pas en soit préjudiciable.

En revanche, nous devons rester vigilants quant aux modalités d'attribution de la dotation future.

20. LE BUDGET :

A

La Loi de Finances 2018 a alloué une mesure nouvelle de 3M€ à la contractualisation afin de « *progressivement mettre en place des actions organisationnelles ou de formation permettant de prendre en compte les contraintes locales sur la réalisation des missions, l'engagement particulier de barreaux en faveur des plus démunis, la technicité de certains contentieux, la volonté de mettre l'accent sur certaines matières et d'expérimenter des dispositifs visant à optimiser le dépense d'AJ, tout en renforçant la qualité de la défense du justiciable.* »

Le budget alloué à la contractualisation dans la Loi de Finances 2018 passait ainsi de 7,9 M€ à 10,9 M€.

À la parution au mois d'octobre du PLF 2019 annonçant une diminution de 2,5 M€ le budget affecté à la contractualisation avec les barreaux, le ramenant ainsi de 10,9 M€ à 8,4 M€, le CNB a été reçu, à sa demande, par Monsieur HERONDART, chef de cabinet de Madame BELLOUBET.

Par une lettre en date du 14 novembre 2018 adressée à la Présidente du CNB la Chancellerie a précisé :

« *La hausse inscrite dans le budget pour l'année 2018 a simplement été décalée à 2020, en raison du calendrier des travaux qui sont menés actuellement sur la contractualisation, entre la commission accès au droit du CNB et le SADJAV.* »

Annexe 5 : lettre du 14 novembre 2018

B

Quelques chiffres doivent également être examinés :

Depuis plusieurs années, les sommes budgétées au titre de la contractualisation (GAV et Protocoles), ne sont pas intégralement dépensées.

En d'autres termes, les autorisations d'engagement ne se traduisent pas par des crédits de paiement à même hauteur.

Ainsi, en M€ :

PLF	Autorisation d'engagement	Crédit de paiement	Solde
2018	10,9	-	
2017	7,9	6,92	- 0,98
2016	27,4	6,89	
2015	7,8	6,71	-0,91
2014	7,8	6,29	-1,51

Ainsi, il apparaît que, chaque année, les crédits de paiements sont inférieurs aux autorisations d'engagement pour environ 1M€, soit environ 12%.

Il semble que cette somme soit « conservée » afin de pouvoir répondre à de nouvelles demandes de contractualisation.

C'est une raison supplémentaire pour œuvrer à leur extension.

Ainsi, et pour résumer, **serait disponible une somme de 4M€, en sus des 7 M€ versés actuellement,** pour l'élargissement de la contractualisation, soit une augmentation de 57 %.

21. LE CONTENU DES PROTOCOLES :

Les engagements des Barreaux, retenus comme pertinents au sens de la contractualisation sont actuellement au nombre de 6.

- L'existence d'une formation spécifique, initiale et continue.
- L'existence d'un coordinateur.
- La mise en place d'un tutorat.
- L'accès dématérialisé aux tableaux de permanence.
- La continuité des interventions.
- L'aide juridictionnelle et la commission d'office (décorrélation CO/AJ)

Les 4 premiers engagements posent assez peu de difficultés. Ils sont déjà adoptés par la quasi-totalité des barreaux ayant souscrit un protocole.

Sur l'engagement « continuité des interventions » :

L'adoption de cet engagement a été actée par la commission lors de la réunion ouverte qui s'est tenue en marge de l'assemblée générale de Nîmes au mois d'avril 2018, après un débat constructif.

Il a en effet été considéré que, du point de vue du justiciable, la qualité de sa défense passait par le fait qu'autant que faire se peut, un seul avocat assure la défense de ses intérêts, du début à la fin de sa procédure.

Pour autant, il ne s'agit pour les barreaux que d'une obligation de moyens, qui doit conjuguer les contraintes liées à l'organisation de chaque barreau, la possibilité pour l'avocat de refuser son intervention et la liberté de choix de l'avocat par le client.

Sur l'engagement « aide juridictionnelle et la commission d'office » :

La mise en place de cet engagement est imposée par le SADJAV.

Le SADJAV est persuadé qu'il existe partout une corrélation commission d'office/AJ, qui entraînerait systématiquement une décision d'aide juridictionnelle totale pour chaque commission d'office.

Nous lui avons indiqué que c'était inexact et fait valoir les observations suivantes :

- que s'il existait dans certains tribunaux des accords entre le barreau et le BAJ pour que l'AJ soit systématiquement attribuée « hors la loi » en cas de commission d'office, la généralisation était loin d'exister.
- qu'il était toujours plus intéressant pour un avocat de percevoir des honoraires que l'indemnité d'aide juridictionnelle.
- que le droit de commission d'office appartenait au bâtonnier et que ce droit ne saurait être entravé.

Cette question des rapports AJ / Commission d'office est intimement liée au travail qui sera effectué dans le cadre du SIAJ.

La pondération de ces engagements est un travail qui reste à mener.

22. LES BILANS D'ÉVALUATION :

Ils ont été simplifiés.

Dorénavant, les informations chiffrées sollicitées sont toutes détenues par les CARPA, ce qui va simplifier le travail de l'Ordre.

Annexe 6 : Protocole

(attention : ce document es susceptible d'être modifié pour tenir compte de la « forfaitisation mensuelle »)

Annexe 7 : Bilan d'évaluation

Le CNB doit s'engager dans la promotion de l'élargissement des Protocoles articles 91.

Des sommes sont budgétées pour l'élargissement de la contractualisation (protocoles et conventions GAV).

Nous ne pouvons prendre la responsabilité de les « perdre » :

La contractualisation représente à ce jour 7 M€ (arrondi).

Il est budgété 11 M€, à l'élargissement des protocoles et conventions GAV, soit une augmentation de 57%.

Si aucun travail n'est fait quant à l'élargissement, cette enveloppe supplémentaire de 4M€ (3 M + 1M) sera perdue.

23. LA « FOFAITISATION MENSUELLE DE L'AJ » RECOUVRIRAIT EN FAIT CE QUI ÉTAIT DENOMME (SANS QU'ON EN PERCOIVE LES CONTOURS) « STRUCTURE DEDIEE » :

Nous venons d'apprendre officieusement que la Chancellerie, semble-t-il consciente de devoir nécessairement s'appuyer sur les ordres pour organiser la défense pénale, envisagerait d'intégrer aux protocoles une possibilité de « forfaitisation mensuelle de l'AJ ».

Il s'agirait de permettre :

- aux barreaux qui le souhaitent,
- la mise en place d'un paiement forfaitaire,
- par matière, pour une permanence assurée 24h/24.

Cette « forfaitisation » serait distincte de l'extension des protocoles.

Elle devrait faire l'objet d'une budgétisation supplémentaire, différente de celle allouée à l'extension des protocoles.

Nous restons vigilants et attendons la formulation officielle de cette proposition.

24. SYNTHÈSE :

La « réforme » de l'AJ recouvrirait donc :

- **Le SIAJ**, dans ses 2 acceptions
 - o Création logiciel
 - o Algorithmisation
- **La « forfaitisation mensuelle de l'AJ »**,
 - o distincte de **l'extension** des protocoles, offerte par la LF 2018 (reportée à 2020).

Emploi du conditionnel :

En l'état, ces informations ne sont qu'indicatives, issues des renseignements fournis par nos différents interlocuteurs (SADJAV, BAJ, SIAJ).

Evidemment, toute autre mesure peut être annoncée, dont nous n'aurions pas eu, à ce jour, connaissance.

Bénédicte MAST

Présidente de la Commission Accès au Droit et à la Justice

REFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Adoptée par l'Assemblée générale des 17 et 18 mai 2019

* *

Vote d'Orientation

Le CNB, réuni en Assemblée Générale les 17 et 18 mai 2019,

CONNAISSANCE PRISE du rapport de la Commission Accès au droit et à la justice sur le SIAJ

CONNAISSANCE PRISE du projet SIAJ et de son calendrier,

RAPPELLE son exigence d'être associé à ces travaux.

RENOUVELLE sa volonté d'être un acteur actif de ce projet, force de proposition, au mieux des intérêts des avocats.

EXIGE qu'il soit prêté une attention particulière aux justiciables démunis face à l'informatisation.

EXIGE un accès « avocat » à la demande d'AJ en cours.

EXIGE d'être associé aux discussions sur l'éligibilité à l'aide juridictionnelle

EXIGE que le patrimoine des demandeurs reste une condition de recevabilité à l'AJ.

ADMET l'exclusion du domicile familial

REFUSE l'exclusion des immeubles professionnels

EXIGE l'examen des autres formes de patrimoine (résidences secondaires, bateaux..., économies)

ADMET la prise en charge des dettes pour l'évaluation du patrimoine

EXIGE d'être associé aux discussions relatives à l'AJ en matière de Commission d'office

EXIGE le maintien géographique des BAJ dans le ressort des TGI, notamment en matière pénale et pour l'application des articles 6 et 7 de la Loi

S'OPPOSE à ce que les BAJ soient des filtres à l'accès au juge (l'article 7 de la Loi devant s'entendre strictement, excluant l'AJ aux actions « *manifestement irrecevables ou dénuées de fondement* ».)

RAPPELLE son vote favorable à l'instauration d'un « avis consultatif » à la demande d'AJ.

Fait à Paris, le 18 mai 2019.

IV. LISTE DES ANNEXES

Annexe n° 1 – La contribution du CNB à la mission d'information MOUTCHOU – GOSSELIN

Annexe n° 2 – SIAJ – compte rendu de la réunion d'information du 9 octobre 2018

Annexe n° 3 – SIAJ – Répartition des sites

Annexe n° 4 – Document support à la réunion du 23 avril 2019 et calendrier

Annexe n° 5 – Lettre du 14 novembre 2018

Annexe n° 6 – Protocole ATTENTION IL VA ETRE MODIFIE pour tenir compte de la forfaitisation mensuelle

Annexe n° 7 – Bilan d'évaluation
