

N° 160

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 janvier 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur :

*- la proposition de loi de MM. Pierre JARLIER, Laurent BÉTEILLE, François-Noël BUFFET, Christian CAMBON, Marcel-Pierre CLÉACH, René GARREC, Patrice GÉLARD, Charles GUENÉ, Jean-René LECERF, Hugues PORTELLI, Henri de RICHEMONT, Bernard SAUGEY et Mme Catherine TROENDLE relative aux **contrats d'assurance de protection juridique** ;*

*- et la proposition de loi de M. François ZOCCHETTO visant à **réformer l'assurance de protection juridique**,*

Par M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Simon Loueckhote, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 85 et 86 (2006-2007)

Assurances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
I. L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE, UN OUTIL D'ACCÈS AU DROIT PROMETTEUR MAIS PERFECTIBLE.....	9
A. UN DISPOSITIF EN PLEINE EXPANSION AUX AVANTAGES MULTIPLES.....	9
1. <i>La couverture des risques juridiques, un contrat d'assurance original, une offre variée.....</i>	9
2. <i>Un secteur dynamique mais un poids encore modeste dans le marché de l'assurance.....</i>	14
3. <i>Des avantages indéniables au regard de l'objectif de l'accès au droit et à la justice.....</i>	15
B. DES PRATIQUES CRITIQUÉES.....	18
1. <i>Un manque de transparence et de lisibilité des contrats d'assurance.....</i>	18
2. <i>Les avocats, des acteurs marginalisés dans l'exercice de leurs missions au titre de l'assurance de protection juridique.....</i>	19
3. <i>Des réticences de la part des assureurs pour mettre en jeu la garantie.....</i>	22
II. LES PROPOSITIONS DE LOI, DES AMÉNAGEMENTS TECHNIQUES EN VUE DE FACILITER L'EXERCICE PROFESSIONNEL DES AVOCATS DANS LE DOMAINE DE L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE.....	23
A. DES AMÉNAGEMENTS TECHNIQUES PONCTUELS.....	23
1. <i>Favoriser l'intervention de l'avocat à tous les stades du règlement du litige.....</i>	23
2. <i>Permettre aux avocats d'exercer leurs missions dans le respect des grands principes de cette profession.....</i>	24
3. <i>Rendre la garantie de protection juridique plus effective pour le consommateur.....</i>	24
B. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : COMPLÉTER UNE RÉFORME ATTENDUE.....	25
1. <i>Une réforme attendue.....</i>	25
2. <i>De nécessaires compléments au dispositif initial.....</i>	27
EXAMEN DES ARTICLES.....	29
• Article premier (art. L. 127-2-1 à L. 127-2-3 nouveaux du code des assurances) Point de départ de la déclaration du sinistre - Obligations réciproques de l'assureur et de l'assuré avant la déclaration du sinistre – Obligation de recourir à un avocat.....	29
• Article 2 (art. L. 127-3 du code des assurances) Clarification des modalités du choix de l'avocat.....	36
• Article 3 (art. L. 127-5-1 nouveau du code des assurances) Libre détermination des honoraires entre l'avocat et son client.....	38
• Article 4 (art. L. 127-8 nouveau du code des assurances) Remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige.....	41
• Article 5 (art. 2 et 3-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) Subsidiarité de l'aide juridictionnelle pour des frais déjà couverts.....	42
• Article 6 (art. L. 224-2-1 à L. 224-2-3 nouveaux, L. 224-3, L. 224-5-1 nouveau, L. 224-7-1 nouveau du code de la mutualité) Coordinations.....	44
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	47
TABLEAU COMPARATIF.....	51
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. YVES DÉTRAGNE, RAPPORTEUR.....	61

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 17 janvier 2007 sous la présidence de **M. Jean-Jacques Hyst, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Yves Détraigne** sur la **proposition de loi n° 85** (2006-2007) relative aux **contrats d'assurance de protection juridique**, présentée par **M. Pierre Jarlier** et plusieurs de ses collègues et la **proposition de loi n° 86** (2006-2007) **visant à réformer l'assurance de protection juridique**, présentée par **M. François Zocchetto**.

La commission a constaté les **avantages indéniables de l'assurance de protection juridique au regard de l'accès au droit et à la justice** :

- **l'assureur** joue un rôle déterminant **en phase amiable** en favorisant le règlement rapide des différends grâce à l'appui de plateaux techniques téléphoniques performants ;

- à l'instar d'autres pays européens, l'assurance de protection juridique peut constituer un **utile relais à l'aide juridictionnelle** d'un poids croissant dans le budget de l'Etat. **La mise en place de cette complémentarité appelle deux évolutions indispensables** : l'élargissement **de l'étendue des garanties de protection juridique** –la matière pénale et le contentieux familial étant le plus souvent exclus du champ des contrats de protection juridique– et le **développement plus conséquent de cette assurance**. Le faible nombre de procès pris en charge au titre de la garantie de protection juridique (2 % des affaires nouvelles) démontre que **les champs de l'aide juridictionnelle et de l'assurance de protection juridique se recoupent encore peu**.

L'assurance de protection fait cependant l'objet de **nombreuses critiques** liées au **manque de transparence et de lisibilité des contrats**, au **positionnement marginal des avocats** -le plus souvent absents de la phase amiable et exclus, pour la plupart, des missions d'assurance de protection juridique captées par quelques avocats liés aux réseaux des assureurs et rémunérés selon des barèmes préétablis- et enfin aux **réticences des assureurs pour mettre en jeu la garantie de protection juridique**.

La commission s'est félicitée des avancées prévues par les propositions de loi pour remédier aux vaines tentatives de rapprochement entre les représentants de la profession d'avocat et ceux des assureurs engagées depuis 2003.

La commission a adopté dans le texte des propositions de loi, sous réserve de quelques modifications rédactionnelles, les aménagements au régime de l'assurance de protection juridique destinés à clarifier les relations entre les assureurs et les avocats envisagés par les propositions de loi, notamment la généralisation du recours à l'avocat, à toutes les phases de règlement du litige (y compris en phase amiable) lorsque la partie adverse est défendue par un membre de la profession d'avocat, l'encadrement de la pratique des assureurs tendant à suggérer aux assurés le nom d'un avocat et la prohibition de tout accord sur les honoraires de l'avocat conclu entre l'assureur et l'avocat, ainsi que les mesures tendant à faciliter la mise en jeu de la garantie.

La commission a proposé de nécessaires compléments aux propositions de loi afin de :

- procéder à des **coordinations nécessaires dans le code de la mutualité**, applicables aux mutuelles et aux unions (article 6) ;
- affirmer le **caractère subsidiaire de l'aide juridictionnelle** en cas de détention d'un contrat d'assurance de protection juridique (article 5) ;
- affirmer que le **remboursement par la partie perdante des frais et des honoraires exposés par l'assuré** pour le règlement du litige revient **prioritairement à l'assuré et subsidiairement à l'assureur** dans la limite des sommes qu'il a engagées (article 4).

Telles sont les conclusions adoptées par votre commission et qu'elle soumet au vote du Sénat, à sa demande dans le cadre de l'ordre du jour réservé en application du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi de deux propositions de loi, semblables, relatives à **l'amélioration du régime des contrats de protection juridique**, présentées par nos collègues Pierre Jarlier, Laurent Béteille, François Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, René Garrec, Patrice Gélard, Charles Guéné, Jean-René Lecerf, Hugues Portelli, Henri de Richemont, Bernard Saugey et Catherine Troendle (n° 85, 2006-2007) et par notre collègue François Zocchetto (n° 86, 2006-2007).

La complexité et le développement de notre législation, conjugués à la judiciarisation de la société moderne, imposent que **l'accès au droit et à la justice ne soit pas limité par un manque de moyens**.

Cette préoccupation est depuis plusieurs décennies une des priorités de l'Etat comme en atteste la mise en place de dispositifs publics originaux : maisons de justice et du droit, conseils départementaux d'accès au droit, antennes de justice ou aide juridique pour les justiciables les plus modestes.

Parallèlement aux initiatives des pouvoirs publics, l'assurance de protection juridique, qui se diffuse depuis le début des années 90, s'est imposée comme une des voies possibles pour faciliter l'accès au droit et à la justice.

La garantie de protection juridique assure, en cas de **litige, la prise en charge des frais de procédure** exposés à cette occasion¹ **ou la prestation de services** en vue de permettre la **défense de l'assuré** partie à un procès ou confronté à une réclamation, ou le **règlement amiable de son différend**. Ce dispositif met à la disposition du souscripteur une large palette d'instruments : information, conseil juridique ou encore prise en charge des honoraires de l'avocat.

Avec une progression des cotisations de plus de 8 % par an depuis cinq ans, l'assurance de protection juridique rencontre un **succès croissant** auprès des particuliers et des entreprises, démontrant ainsi qu'elle répond à un **besoin réel des Français**, confrontés dans leur vie quotidienne à une montée en puissance des contestations.

¹ Les honoraires de l'avocat, les dépens et les débours.

Tous les travaux de réflexion sur l'amélioration de la politique d'accès au droit conduits ces dernières années (rapport publié en mai 2001 de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par M. Paul Bouchet¹, rapport de M. Jean-Paul Bouquin sur l'assurance de protection juridique publié en avril 2004²) ont conclu à sa nécessaire généralisation, compte tenu des avantages procurés aux citoyens.

Dans le même temps, de sévères critiques sur le fonctionnement de cette assurance ont été formulées, notamment par la commission des clauses abusives le 21 février 2002. Outre les conditions trop restrictives de la mise en jeu de la garantie, ont été dénoncées les relations déséquilibrées entre les sociétés d'assurance, d'une part, et l'assuré et les avocats, d'autre part.

En 2003 et en 2005, la fédération française des sociétés d'assurances a pris des initiatives pour répondre à ces observations, s'engageant à supprimer de nombreuses clauses illicites ou abusives, notamment pour favoriser la transparence des contrats et mieux prendre en compte les attentes des consommateurs.

Toutefois, en dépit des efforts accomplis par les assureurs, **la position des avocats, acteurs essentiels de l'accès au droit et à la justice, dans le fonctionnement de l'assurance de protection juridique n'est toujours pas satisfaisante**. Soucieux de remédier à cette situation, les représentants de la profession d'avocat et ceux des sociétés d'assurance et des mutuelles, sous l'égide du ministère de la justice, ont, depuis 2003, tenté sans succès de rapprocher leurs points de vue.

Les présentes propositions de loi dont votre commission a demandé l'inscription à l'ordre du jour de la **séance mensuelle réservée** en application du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution et dans la continuité de l'augmentation des crédits d'aide juridictionnelle votée par le Sénat lors de l'examen du budget pour 2007, proposent de remédier à ce blocage en **apportant des aménagements limités au régime de l'assurance de protection juridique**, principalement pour **clarifier les relations entre les assureurs et les avocats**.

Malgré d'évidentes divergences, aucune des personnes entendues par votre rapporteur n'a contesté le bien-fondé de la démarche des auteurs des propositions de loi visant à améliorer le fonctionnement de l'assurance de protection juridique pour en favoriser le développement.

¹ M. Paul Bouchet est conseiller d'Etat honoraire et ancien président du Conseil national de l'aide juridique ; les travaux de la commission qu'il présidait avaient pour objet d'esquisser des pistes de réforme pour améliorer la politique d'accès au droit et à la justice, notamment en vue de moderniser le dispositif d'aide juridictionnelle ; cette commission ad hoc avait été créée par Mme Marylise Lebranchu, à l'époque garde des sceaux.

² M. Jean-Paul Bouquin, ancien cadre dirigeant d'une entreprise mutualiste, a été mandaté par la fédération française des sociétés d'assurance pour mener un audit sur cette activité.

I. L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE, UN OUTIL D'ACCÈS AU DROIT PROMETTEUR MAIS PERFECTIBLE

A. UN DISPOSITIF EN PLEINE EXPANSION AUX AVANTAGES MULTIPLES

Les contrats d'assurance de protection juridique sont régis par la directive du Conseil des Communautés européennes du 22 janvier 1987¹ laquelle a été transcrite en deux temps dans notre droit interne : la loi du 31 décembre 1989² a transposé ce dispositif dans le code des assurances aux articles L. 127-1 à L. 127-7 et l'ordonnance du 19 avril 2001³ l'a étendu au secteur mutualiste en insérant dans le code de la mutualité, les articles L. 224-1 à L. 224-7.

1. La couverture des risques juridiques, un contrat d'assurance original, une offre variée

- Les caractéristiques du contrat d'assurance de protection juridique

L'assurance de protection juridique se distingue fondamentalement de l'assurance de responsabilité civile en ce que **l'assureur** -qui intervient comme un **assistant de l'assuré**- **ne fait jamais valoir ses propres droits**, non plus qu'en cas de condamnation de l'assuré, il n'aura à payer de dommages et intérêts à la partie adverse ou, en cas de succès, il n'encaissera un bénéfice⁴. En outre, l'assuré a la maîtrise du procès.

A la différence de certains contrats d'assurance (habitation ou automobile), la protection juridique qui peut être souscrite tant par des particuliers que par des professionnels (entreprises, agriculteurs, collectivités territoriales), est **facultative**. Sur 200.000 mises en jeu de la garantie par an, 170.000 concernent des particuliers, 30.000 des professionnels, pour une répartition des cotisations particuliers-professionnels de 85% et 15%.

¹ Directive n° 87/344/CE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance de protection juridique. Quinze années de travaux préparatoires ont été nécessaires pour aboutir à un texte commun aux différents Etats membres. Avant l'entrée en vigueur de ce texte, le droit applicable à ces contrats en France résultait de la jurisprudence.

² Loi n° 89-1014 portant adaptation du code des assurances à l'ouverture du marché européen.

³ Ordonnance n° 2001-350 du 19 avril 2001 relative au code de la mutualité et transposant les directives 92/49/CEE et 92/96/CEE du Conseil des 18 juin et 10 novembre 1992, ratifiée par loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

⁴ A contrario, la défense d'un assuré dans le cadre d'un procès en responsabilité intenté contre ce dernier intéresse directement l'assureur pour lequel la perte du procès se traduit par la prise en charge de ses conséquences pécuniaires.

- Le champ de l'assurance de protection juridique

Sous réserve de deux exceptions légales¹, **le champ de cette assurance -qui a vocation à couvrir tout litige ou différend opposant l'assuré à un tiers- n'est pas limité.**

Les **principaux domaines** concernés sont : les litiges occasionnés par la **consommation des biens et services**, les **conflits du travail** (dans le secteur public et le secteur privé), les différends sur les **prestations sociales** de prévoyance ou de retraite ou encore sur la **fiscalité** (réclamation relatives à l'assiette et au recouvrement de l'impôt sur le revenu par exemple) et les **infractions pénales** à certaines conditions².

Comme l'indique M. Jean-Paul Bouquin, dans son rapport sur l'assurance de protection juridique, « *le produit le plus répandu est ce qu'on pourrait appeler une protection juridique familiale, qui couvre en général : consommation, défense pénale des délits non intentionnels, habitation, services publics et sociaux, droit du travail* »³.

Selon une étude récente de l'association internationale de l'assurance de protection juridique⁴, avec respectivement 29 % et 25 % des litiges déclarés aux assureurs, **l'immobilier et la consommation** sont les deux matières qui alimentent **le plus grand nombre de sinistres**, suivis par le **droit du travail-droit social** (10 %).

Comme l'a indiqué la fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), « *pour des raisons essentiellement de coût et de limites techniques auxquelles se heurtent les assureurs* », **trois champs du droit** sont **le plus souvent exclus** de la garantie : **le droit des brevets, le droit de la famille et des personnes (rupture de la vie conjugale, successions, donations...)** et **le droit de la construction**, étant précisé qu'une offre commence toutefois à se développer –pour les contrats les plus hauts de gamme– dans les deux derniers domaines cités⁵. Le groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) a expliqué la rareté des garanties en matière de divorce notamment par « *l'absence de caractère aléatoire de l'événement* ».

¹ La loi n'a fixé que deux exclusions -reprises de la directive de 1987- concernant l'assurance maritime et l'assurance de responsabilité civile pour la défense ou la représentation civile sous certaines conditions.

² Les assureurs couvrent généralement les frais de défense des intérêts de l'assuré, victime d'une contravention, d'un délit ou d'un crime ou lorsque l'assuré est l'auteur d'une infraction non intentionnelle. En cas d'infraction intentionnelle, certains assureurs acceptent de rembourser à l'assuré les frais en cas de non lieu, de relaxe, de requalification de l'infraction ou d'acquiescement.

³ Page 9.

⁴ L'assurance de protection juridique – marché, garanties, perspectives – Bernard Cerveau – Editions l'Argus de l'assurance - 2006 – page 252.

⁵ Les contrats de couverture du divorce comportent des délais de carence importants (en général deux ans).

- La typologie des contrats et leur coût

Ainsi, **trois types de garantie de protection juridique** -plus ou moins étendues- sont proposés par les sociétés d'assurance et les sociétés mutualistes :

- la **garantie défense pénale-recours** en vue d'obtenir la réparation d'un préjudice personnel à la suite d'un accident, incluse dans les contrats d'assurance automobiles et multirisques habitation ; forme primitive de protection juridique, elle est limitée à l'objet de la garantie principale ;

- la **protection juridique dite segmentée** qui couvre des risques dans un domaine déterminé (santé, automobile, habitation, droit du travail, pratique d'une activité sportive) ; ainsi, un contrat de protection juridique automobile offre des garanties plus complètes que la défense pénale-recours en prenant en charge les litiges liés à la vente ou à l'entretien d'un véhicule, ainsi que la défense pénale du conducteur hors accident de la circulation. Plusieurs de ces garanties peuvent être combinées ;

- la **protection juridique générale**, garantie la plus étendue, l'assureur définissant précisément les branches du droit concernées ; elle cumule tout ou une grande partie des protections juridiques segmentées et peut également comprendre la défense-recours ; le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur qu'une minorité de ménages souscrivait cette forme complète de contrat.

Protections juridiques segmentées et générales peuvent être proposées soit dans un contrat accessoire à un contrat principal en inclusion ou en option, ce qui est le cas le plus fréquent¹, soit dans un contrat autonome.

La **gamme** des contrats offerts aux particuliers est donc **très large** et les **primes**, proportionnelles à l'étendue de la couverture, d'un **montant annuel très variable**, entre 2 et 4 euros pour une garantie défense-recours incluse dans un contrat automobile ou habitation, entre 15 et 25 euros pour une protection juridique segmentée incluse dans un contrat multirisques habitation², entre 30 et 250 euros pour un contrat de protection juridique générale³. Le coût moyen actuel d'un **contrat d'assurance de protection juridique** s'établit à **60 euros**. Les primes des contrats proposés aux entreprises -d'un coût variable en fonction du nombre de salariés- sont plus élevées. Par exemple pour les artisans, commerçants et professions libérales, elles sont comprises entre 150 euros (pour 1 salarié) et 1.100 euros (pour 10 salariés).

¹ A l'instar du Royaume-Uni.

² Dont la cotisation moyenne s'élève à 140 euros par an.

³ 30 euros pour un contrat d'entrée de gamme qui couvre la consommation, l'habitation, le social, la prévoyance et la retraite ; 250 euros pour un contrat haut de gamme, qui garantit outre les domaines visés par un contrat de base, les dommages corporels, la matière pénale, l'activité associative, le droit des successions, le droit de la famille, le divorce, la fiscalité, la circulation, les cautions, les créances et les biens donnés en location.

- *Les grandes lignes du régime de l'assurance de protection juridique*

Le **régime de l'assurance de protection juridique** est régi par quelques principes directeurs, parmi lesquels :

- **l'individualisation obligatoire de la garantie et de la prime dans le contrat d'assurance** ;

- des modalités particulières de **règlement en cas de désaccord entre l'assureur et l'assuré** sur les mesures à prendre pour régler le litige (intervention d'une tierce personne désignée par les parties ou, à défaut, du président du tribunal de grande instance qui statue en référé) ;

- le **droit** pour l'assuré de choisir un **avocat ou une personne qualifiée de son choix** pour défendre ses intérêts en **cas de litige** qui l'oppose à **un tiers** et en **cas de conflit avec l'assureur** de protection juridique.

- *Les prestations fournies à l'assuré*

L'assurance de protection juridique accorde à **l'assureur** un rôle **central et original** : celui-ci peut intervenir dans toutes les phases de règlement du différend -amiable comme contentieuse-, contrairement au Danemark (où la garantie ne couvre que le stade du procès).

Ses missions, qui ne se bornent pas au paiement d'une simple indemnité comme c'est souvent le cas dans d'autres branches, comprennent la **fourniture de véritables prestations**. Ce système diverge profondément du système allemand, seul pays de l'Union européenne dans lequel l'assureur joue le rôle d'un simple tiers payant des honoraires des auxiliaires de justice et des frais de procédure¹. Selon une étude de l'association internationale de l'assurance de protection juridique (2004), 66 % des sinistres sont gérés directement par les services internes des assureurs et 32 % par des avocats, contre 2 % par l'assuré lui-même, étant précisé que les avocats interviennent rarement en phase amiable.

L'assureur est en effet autorisé à proposer une grande **diversité de services juridiques** : information des assurés sur leurs droits et obligations, y compris, à titre préventif comme l'a autorisé la jurisprudence², conseils juridiques, consultation juridique ou encore transaction amiable.

Avec 50.000 appels traités annuellement en moyenne par entreprise, soit un tiers des prestations fournies, les **renseignements juridiques délivrés par téléphone** représentent une **part substantielle** de l'activité des assureurs, ce qui est une spécificité française au sein de l'Union européenne. Ce dispositif est efficace car plus de 70 % des réponses fournies dans ce cadre permettent d'éviter une déclaration de sinistre.

Comme l'ont expliqué la FFSA et le GEMA, les sociétés d'assurance et les entreprises mutualistes sont organisées sur un **modèle similaire** pour

¹ En Allemagne, les avocats ont un monopole en matière de consultation juridique, ce qui prive les assureurs de la possibilité de fournir des services en ce domaine. Actuellement, la justification de ce monopole est discutée.

² Arrêt de la Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 30 juin 1976 selon lequel la prévention d'un risque entre dans le domaine de l'assurance.

transmettre ces informations. Elle s'appuient sur des **plateaux techniques de renseignements téléphoniques** : un numéro de ligne spécifique ou un code d'accès au plateau est affecté pour chaque contrat ; les services d'information juridique sont accessibles aux assurés toute la journée¹ ; la réception et le traitement des appels sont assurés par des juristes diplômés d'un niveau d'études au moins égal à quatre années après le baccalauréat², disposant d'une base de documentation juridique très fournie.

En sus de ces prestations « en nature », l'assureur a également vocation à **prendre en charge les frais liés au règlement du litige** (frais de procédure, honoraires des auxiliaires de justice). Les **sommes engagées par l'assurance** dans le cadre de la garantie de protection juridique **sont limitées à un triple égard.**

Les plafonds prévus par les contrats d'assurance de protection juridique

- Les contrats d'assurance fixent en général des **seuils d'intervention** (montant minimal sur lequel doit porter le litige pour la mise en jeu de la garantie) variables d'une compagnie à l'autre (entre 0 et 250 euros en phase amiable et entre 150 et 800 euros pour le règlement des contentieux).

- Est prévu un **plafond global de dédommagement par litige** dont le montant oscille entre 14.000 et 32.000 euros, voire 100.000 euros parfois, destiné à financer tous les frais occasionnés par le sinistre.

- **Le remboursement des honoraires d'avocat est limité.** Actuellement, les contrats commercialisés ne comportent plus de clauses distinguant les conditions de remboursement d'honoraires selon que l'avocat est ou non désigné personnellement par l'assuré.

Pour la phase contentieuse, les plafonds sont déterminés en fonction du degré de juridiction et de la nature du litige. Selon une étude du groupement des sociétés de protection juridique de septembre 2004³, ce plafonnement (hors taxe) varie :

- entre 383 et 1.155 euros avec une moyenne de 559 euros, pour les procédures engagées au tribunal d'instance ;

- entre 640 et 1.155 euros, avec une moyenne de 744 euros, pour les affaires portées devant le tribunal de grande instance ;

- entre 636 et 1.155 euros, avec une moyenne de 908 euros, pour les litiges soumis au conseil de prud'hommes.

En moyenne, le montant de ces plafonds se situe autour de **730 euros**, soit à un niveau supérieur à la **dépense moyenne** de l'Etat allouée aux avocats au titre des missions **d'aide juridictionnelle**, évaluée à **301 euros** en 2005. Les assureurs financent actuellement moins de 2 % (soit environ 130 millions d'euros) du montant total des honoraires d'avocat.

Pour la phase amiable, il semble que les honoraires de l'avocat soient généralement garantis à hauteur d'un montant égal à ceux prévus pour une affaire similaire portée devant la juridiction compétente pour le type de litige concerné.

Source : Ouvrage de M. Bernard Cerveau précité, pages 74 à 76.

¹ De 8 heures à 20 heures, voire 21 heures.

² Ceux-ci sont souvent d'anciens professionnels du droit ayant choisi le salariat (avocats, notaires, huissiers...).

³ Ouvrage précité de M. Bernard Cerveau, pages 75 et 76.

L'instauration de plafonds de remboursement des honoraires d'avocat est autorisée par la loi¹, comme l'a confirmé la Cour de cassation (arrêt 1^{ère} Chambre civile, 15 juillet 1999). Elle permet aux assureurs de maîtriser financièrement l'opération d'assurance et, ainsi, de préserver l'équilibre financier du contrat.

2. Un secteur dynamique mais un poids encore modeste dans le marché de l'assurance

Les comparaisons européennes sont délicates. L'étendue de la couverture au titre de la branche protection juridique est très différente d'un pays à l'autre. Toutefois, on peut signaler que la France, avec 11 % des cotisations d'assurance de protection juridique pour l'ensemble de l'Europe, se situe au deuxième rang du marché européen, devant le Royaume-Uni (6 %), mais loin derrière l'Allemagne (56 %)².

L'assurance de protection juridique compte pour un peu plus **d'un milliard d'euros**³, répartis entre les **sociétés d'assurance** à hauteur de **958 millions d'euros**⁴ et les **entreprises mutualistes** à hauteur d'un peu moins **de 50 millions d'euros**.

Trois opérateurs se partagent ce marché : les sociétés privées et les mutuelles avec intermédiaires (plus de la moitié du chiffre d'affaires global), les mutuelles sans intermédiaire (un peu moins d'un tiers du chiffre d'affaires) et les « bancassureurs »⁵ (plus marginalement). On dénombre **152 sociétés d'assurances agréées**. Toutefois, le **marché est concentré : 12 sociétés spécialisées** –réunies au sein du groupement des sociétés de protection juridique- réalisent plus de 50 % du chiffre d'affaires, 145 sociétés multibranches l'autre moitié.

Rapporté au chiffre d'affaires global des assurances (biens et responsabilité) évalué à 230 milliards d'euros ou encore au chiffre d'affaires de l'assurance dommage (42 milliards d'euros), son **poids économique** (0,5 % du marché des assurances et 2,4 % du marché de l'assurance dommage) **est encore modeste**.

¹ Article L. 127-3, troisième alinéa du code des assurances : « Aucune clause du contrat ne doit porter atteinte, dans les limites de la garantie, au choix ouvert à l'assuré par les deux alinéas précédents [libre choix de l'avocat] ».

² En Allemagne, l'assurance voyages est comprise dans la protection juridique alors qu'en France, cette assurance est répertoriée sous une autre catégorie.

³ Selon l'autorité de contrôle des assurances et mutuelles (données 2005).

⁴ Dont 558 millions d'euros au titre des contrats spécifiques et 400 millions d'euros au titre de garanties incluses dans des contrats multirisques.

⁵ Il s'agit de banques qui ne proposent pas leurs propres contrats de protection juridique mais qui ont passé des accords avec les assureurs.

Toutefois, comme l'ont mis en avant les représentants des assurances et des entreprises mutualistes, la garantie de protection juridique représente un **enjeu financier loin d'être négligeable à un double égard** :

- un sinistre bien géré véhiculera une bonne image de l'assureur et fidélisera l'assuré, ce qui l'incitera à souscrire d'autres contrats dans d'autres branches auprès de la même société ; un contrat de protection juridique constitue une « **vitrine valorisante** » et donc un outil stratégique pour les assureurs, comme l'ont relevé les représentants des assureurs entendus ;

- les **perspectives de développement** sont **prometteuses**. Le **taux de détention** d'une assurance de protection juridique **par les ménages français**, estimé par les assureurs à **45 %** contre 35 % en 1995, a connu une croissance sans précédent ces dix dernières années ; ce taux permet d'extrapoler un **nombre de contrats proche de 13 millions**¹. Toutefois, il semblerait que ce chiffre, qui comptabilise tous les contrats détenus par les Français au titre de la protection juridique, soit moindre (35 %) si on prend pour référence les titulaires d'un véritable contrat de couverture des risques juridiques².

Ainsi, sa diffusion au sein de la population française pourrait encore significativement progresser. Pour les représentants des sociétés d'assurance et des mutuelles, les perspectives de développement de ce dispositif sont étroitement liées au maintien d'un prix faible et attractif de la garantie.

3. Des avantages indéniables au regard de l'objectif de l'accès au droit et à la justice

- L'assureur, un rôle essentiel et efficace en phase amiable qui répond aux besoins des assurés

Le rôle, très actif, des assureurs en phase amiable, apprécié des assurés, permet incontestablement de **favoriser un règlement rapide de la plupart des litiges concernés**. La commission de réforme de l'accès au droit et à la justice avait déjà, en 2001, relevé l'intérêt de l'assurance de protection juridique à cet égard : « *la majorité des sinistres déclarés débouchent sur un règlement à l'amiable, l'intervention de l'organisme auprès du voisin, du prestataire de service, etc, suffisant à obtenir une solution satisfaisante* »³.

Comme l'ont indiqué les représentants des sociétés d'assurance et des entreprises mutualistes, **70 % des litiges garantis au titre de la protection juridique**⁴ font l'objet d'un **règlement amiable** avec des **taux de satisfaction des assurés élevés**. La proportion de litiges résolus amiablement peut néanmoins varier considérablement selon les domaines (90 % des litiges réglés

¹ Comme l'indique M. Bernard Cerveau dans son ouvrage précité (page 90), ce chiffre ne distingue pas très nettement le nombre de contrats du nombre d'assurés ou encore du nombre de bénéficiaires.

² Ouvrage précité de M. Bernard Cerveau – page 90.

³ Rapport précité – Page 23.

⁴ Soit 75.000 règlements amiables sur 110.000 sinistres pour les seules sociétés spécialisées d'assurance de protection juridique.

à l'amiable en droit de la consommation, pratiquement aucun pour un conflit en droit du travail). Certains sinistres sont portés directement au contentieux sans phase amiable (procédures pénales, procédures administratives et dans une moindre mesure droit du travail). En outre, les litiges impliquant des professionnels sont moins fréquemment résolus amiablement (50 %).

Les représentants des assureurs entendus par votre rapporteur ont unanimement marqué leur **attachement à leur intervention** en phase amiable, qui répond véritablement à un besoin exprimé par les assurés.

Ils ont en outre relevé le niveau de compétences élevé des juristes recrutés qui exercent pour le compte des sociétés d'assurance et des entreprises mutualistes, lesquels sont habilités à fournir des consultations juridiques dans le cadre de la réglementation de la loi du 31 décembre 1971¹. Ainsi, ces personnels sont soumis, à l'instar des avocats, au **secret professionnel** qui leur interdit, sous peine de sanctions pénales, de divulguer les informations données par l'assuré, ce qui présente une garantie importante pour la défense de ses intérêts.

En évitant une résolution du conflit par la voie judiciaire susceptible d'engendrer de multiples frais (procédures, honoraires des auxiliaires de justice), la priorité accordée au règlement amiable constitue un moyen évident de contenir les coûts de la gestion des sinistres de protection juridique², ce qui ne signifie pas pour autant que les prestations fournies à ce stade soient médiocres. Comme le note M. Jean-Paul Bouquin dans son rapport publié en 2004, le résultat du service proposé par les assureurs « *est certainement largement positif pour les consommateurs qui ont vu se résoudre une multitude de petits litiges dont l'enjeu est beaucoup trop faible³ pour recourir à un avocat et qui n'étaient pas traités par le passé* »⁴.

- Une complémentarité possible avec l'aide juridictionnelle, un système d'accès au droit à deux étages

A l'instar d'autres pays de l'Union européenne (Allemagne, Pays-Bas, Suède)⁵, **une complémentarité de l'assurance de protection juridique avec l'aide juridictionnelle** pourrait s'installer pour favoriser l'accès à la justice.

La dotation budgétaire consacrée à l'accès à la justice des plus démunis, passée de 187 à 305 millions d'euros entre 1998 et 2006 (+ 63 %), représente une charge de plus en plus lourde pour l'Etat. L'extension du

¹ Loi n° 71-1130 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

² Le coût moyen d'un sinistre réglé à l'amiable s'élève à 150 euros.

³ M. Xavier Roux, président du groupement des sociétés de protection juridique spécialisées, a indiqué que l'enjeu financier de la plupart des litiges réglés en phase amiable oscillait entre 250 et 1.000 euros.

⁴ Voir rapport précité pages 23 et 24.

⁵ Etude de législation comparée du Sénat n° 137, juillet 2004.

dispositif d'aide juridictionnelle mis en place depuis 1991¹ paraît donc avoir atteint ses limites et rend nécessaire de développer des dispositifs alternatifs.

Dans ce contexte, l'assurance de protection juridique pourrait donc relayer utilement l'effort consenti par l'Etat. Comme l'a souligné M. Bernard Cerveau, président de l'association des juristes d'assurance et de réassurance, entendu par votre rapporteur, si l'on considère que le barème proposé pour l'accès à l'aide totale couvrirait un peu plus de 40 % des ménages, ceci signifie que 60 % d'entre eux constituent la base de développement pour les assureurs de protection juridique.

Ce dispositif s'adresse en effet principalement à des citoyens ayant des ressources supérieures aux plafonds d'aide juridictionnelle (du moins s'agissant du plafond fixé pour le bénéfice de l'aide totale) mais insuffisantes pour avoir recours habituellement aux services d'un avocat pour la gestion de leurs affaires.

Toutefois, la mise en place d'un système d'accès à la justice fondé, en fonction du niveau de revenu, sur l'aide juridictionnelle relayée par l'assurance de protection juridique appelle deux évolutions indispensables : **l'élargissement de l'étendue des garanties de protection juridique** et le **développement plus conséquent de l'assurance de protection juridique** dont, malgré son dynamisme, la diffusion est encore limitée².

Comme l'avait relevé en 2001 la commission de l'accès au droit et à la justice, « à l'heure actuelle [le] champ [de l'assurance de protection juridique] ne permet pas d'y voir une alternative à l'aide juridictionnelle. En effet, tant la matière pénale que le contentieux familial et notamment le divorce, sont très mal couverts par la protection juridique. »³ Ce constat vaut encore aujourd'hui, le champ de la garantie n'incluant généralement pas, ou sous des conditions extrêmement restrictives, ces deux matières⁴.

Actuellement, le nombre de procès pris en charge par les assureurs s'établit à environ 50.000 affaires, soit à peine 2 % des affaires nouvelles portées devant les juridictions françaises. Sont principalement concernées des affaires en droit de la consommation, ce qui ne représente qu'une infime partie des contentieux portés devant les juridictions qui touchent toutes les branches du droit.

Ces chiffres démontrent que **les champs de l'aide juridictionnelle et de l'assurance de protection juridique se recoupent encore peu.**

¹ Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

² *Infra* I - A - 2.

³ Page 23 du rapport Bouchet.

⁴ *Infra* I - A - 1.

B. DES PRATIQUES CRITIQUÉES

Parallèlement au succès rencontré par l'assurance de protection juridique, celle-ci n'en a pas moins essuyé de vives critiques comme en ont attesté les **quinze recommandations adoptées le 21 février 2002 par la commission des clauses abusives**.

1. Un manque de transparence et de lisibilité des contrats d'assurance

Les contrats de protection juridique se caractérisent par un **manque de transparence et de lisibilité pour l'assuré**.

D'une part, comme l'a souligné auprès de votre rapporteur les associations UFC-Que choisir et Consommation, logement et cadre de vie, **de nombreux assurés ignorent qu'ils détiennent une protection juridique**, celle-ci étant le plus souvent souscrite en contrat accessoire à un contrat support (multirisques habitation par exemple). La FFSA, dans le souci d'une meilleure information du consommateur, a invité les sociétés d'assurance à distinguer clairement dans l'avis d'échéance du contrat support la prime correspondant aux garanties de protection juridique¹. M. Xavier Roux, président du groupement des sociétés de protection juridique spécialisées, a indiqué que cette critique devait être relativisée pour les contrats autonomes, qui étaient connus des assurés. Il a précisé qu'**un assuré sur quatre** au titre de la protection juridique entrait régulièrement en contact avec son assureur.

D'autre part, en l'absence d'une présentation homogène de la couverture de protection juridique, les assurés **ignorent souvent le contenu des prestations, de même que l'étendue de la garantie à laquelle ils ont droit**. Sont en effet désignés sous la dénomination « **protection juridique** » des contrats qui recouvrent **des réalités diverses** s'agissant tant des prestations proposées aux assurés (simple accès à un service d'information juridique - fourniture de véritables conseils juridiques) que des domaines couverts (limitation à une garantie défense-recours - protection juridique étendue à plusieurs domaines du droit).

Comme l'a souligné M. Jean-Paul Bouquin dans son rapport publié en 2004, « *cette apparition trop fréquente du terme protection juridique est trompeuse et certainement à l'origine de l'impression qu'il y a de la protection juridique dans tous les contrats.* »²

Un des engagements récents de la FFSA³ vise à clarifier la distinction entre les différents niveaux de couverture par l'adoption d'une terminologie commune permettant de mieux informer l'assuré. Ainsi, la défense-recours, qui est une forme très limitée de protection juridique très en retrait par rapport

¹ Engagement relatif aux contrats de protection juridique du 21 juin 2005.

² Page 24.

³ Engagement déontologique du 21 juin 2005.

à un véritable contrat de protection juridique, devrait désormais être systématiquement identifiée dans les contrats sous la dénomination « *défense pénale et recours suite à un accident (DPRSA)* ».

On ne peut que se féliciter des démarches entreprises par la FFSA pour améliorer la transparence du marché de l'assurance de protection juridique. Toutefois, en ce domaine, **la réflexion en faveur d'une meilleure information des consommateurs mérite d'être poursuivie et les engagements pleinement concrétisés dans les contrats actuellement commercialisés.**

Enfin, la critique la plus répandue mais, en pratique, de portée limitée, concerne les **doublons de garantie**. M. Jean-Paul Bouquin, dans son rapport publié en 2004, résume bien la situation : « *il est vrai qu'une multitude de contrats comportent de l'assurance de protection juridique, mais les chevauchements de garantie sont de moindre ampleur que ce foisonnement n'en donne l'impression.* »¹ Il cite le cas le plus fréquent de doublon : la protection juridique familiale incluse dans un contrat multirisques habitation qui peut par ailleurs être souscrite dans un contrat séparé, étant précisé qu'il ne s'agit jamais « *d'un doublon imposé* » à l'assuré.

Evoquant le cas plus particulier des garanties incluses dans les cartes bancaires, il souligne que les assurances de protection juridique qui y sont associées se limitent, sous quelques rares exceptions, à la garantie, très circonscrite, des litiges sur les biens et services réglés avec les moyens de paiement de la banque. Il conclut que « *cette impression largement ressentie qu'il y a superposition de garanties de protection juridique révèle deux phénomènes : (a) le défaut de communication des assureurs de protection juridique qui n'ont pas su faire comprendre au public les différents niveaux de garantie recouverts par l'appellation protection juridique, (b) le désordre provoqué par l'entrechoquement de différentes stratégies développées par divers acteurs, qui a pour conséquence que les offres ne s'articulent pas en un tissu continu sans recouvrement, ni trous.* »

2. Les avocats, des acteurs marginalisés dans l'exercice de leurs missions au titre de l'assurance de protection juridique

Le positionnement des avocats dans le dispositif d'assurance de protection juridique n'est pas satisfaisant à deux égards.

- *L'avocat, un acteur absent de la phase amiable*

En droit, rien n'interdit à ce professionnel de défendre les intérêts d'un assuré et ce, à tout moment du règlement du différend.

Cependant, en pratique et à la différence de la Belgique qui connaît un régime d'assurance analogue au nôtre, les assurés s'adressent rarement à un

¹ Page 18.

avocat au cours de la phase amiable, considérant l'assureur comme leur unique interlocuteur. La FFSA évalue à 35.000 le nombre annuel de missions effectuées par les avocats au titre de l'assurance de protection juridique, lesquels interviennent principalement en phase contentieuse¹ dans la gestion d'un peu plus de 30 % des sinistres déclarés.

Les **avocats** occupent donc une **place modeste en phase amiable**.

Pourtant, ceux-ci estiment pouvoir apporter **aux assurés une contribution précieuse à ce stade de règlement du litige, notamment s'agissant des plus complexes**. Les représentants du Conseil national des barreaux (CNB) et de la Conférence des bâtonniers ont fait valoir au cours de leur audition qu'ils avaient à offrir des **prestations juridiques de haut niveau, avec toutes les garanties attachées aux règles déontologiques prévues par leur statut réglementaire en termes d'indépendance et de secret professionnel**.

Certaines associations de consommateurs comme UFC-Que choisir portent un regard critique sur la situation actuelle, estimant que le consommateur est parfois démuné face à l'assureur qui décide seul du bien-fondé des recours contentieux et agit à sa guise, sans contrôle extérieur, durant toute la phase pré-contentieuse.

En outre, les représentants institutionnels des avocats (CNB, Conférence des bâtonniers) ont mis en avant que, par leur connaissance du procès, des risques et des avantages susceptibles d'en résulter, ils étaient sans doute les mieux placés pour conseiller un client sur le moyen de parvenir à la solution amiable qui lui sera juridiquement la plus favorable. De plus, en cas de recours contentieux, l'avocat est le seul professionnel à pouvoir assurer une continuité dans le suivi du dossier. Enfin, ces représentants ont souligné que les pratiques professionnelles, de plus en plus tournées vers la recherche de transactions, avaient profondément évolué et ne pouvaient plus être réduites à la seule activité contentieuse.

- Un marché de l'assurance de protection juridique capté par quelques professionnels liés aux réseaux des assureurs, des tarifs prédéterminés par les assureurs

En dépit du principe affirmé par le législateur du libre choix de l'avocat par l'assuré, s'est développée **une pratique dominante selon laquelle l'avocat de l'assuré est le plus souvent désigné par la société d'assurance ou l'entreprise mutualiste**. Le GEMA évalue entre 3.000 et 4.000² le nombre d'avocats liés à un réseau d'assureurs travaillant habituellement pour ces derniers. Les avocats membres de l'amicale des avocats de la GMF et du groupe Azur, entendus par votre rapporteur, ont

¹ Où le recours à un avocat est souvent obligatoire, compte tenu du monopole qu'il détient en matière d'assistance et de représentation des parties devant la plupart des juridictions et dans la plupart des matières.

² Sur 42.600 avocats inscrits à un barreau.

estimé à 10 % des avocats inscrits à un barreau le nombre de professionnels collaborateurs habituels des assureurs de protection juridique.

Plusieurs facteurs expliquent que l'assuré préfère recourir à l'avocat correspondant d'un réseau de compagnies.

D'une part, les assurés ne connaissent généralement pas d'avocat et s'adressent naturellement à leur assureur pour obtenir le nom d'un professionnel inscrit au barreau. Comme l'ont fait valoir les représentants des assureurs auprès de votre rapporteur, il entre pleinement dans le devoir de conseil de l'assureur de renseigner l'assuré sur le nom d'un professionnel compétent. Le contraire serait choquant pour le consommateur.

D'autre part, les contrats incitent souvent les assurés à choisir un avocat correspondant de l'assurance, comme l'a relevé à plusieurs reprises la commission des clauses abusives en 2002¹ : certaines clauses prévoient l'obligation, en cas de recours à un avocat non agréé par l'assureur, d'avancer les frais et honoraires engagés, d'autres clauses imposent d'obtenir l'accord préalable de l'assureur sur le montant des honoraires.

En outre, la plupart des contrats n'assurent la gratuité de la prestation d'avocat que si l'assuré choisit l'avocat suggéré par l'assureur et précisent que les honoraires d'un avocat désigné parmi ceux du réseau de correspondants sont payés directement à ce dernier sans intervention de l'assuré.

Au surplus, l'assuré qui s'adresse à un avocat sans lien avec le réseau des assurances ou des mutuelles n'a jamais la garantie que les honoraires facturés seront intégralement couverts par les plafonds contractuels, ce qui l'incite le plus souvent, par sécurité financière, à renoncer à sa liberté de choix.

L'orientation de l'assuré vers l'avocat d'un réseau de sociétés d'assurance ou de mutuelles présente de nombreux avantages pour les assureurs :

- l'avocat est rétribué sur la base d'un **barème préétabli**, calqué sur les plafonds de remboursement des honoraires. En contrepartie, ce professionnel consent une réduction de ses honoraires, en considération du flux d'affaires qui lui sera assuré par l'assurance, ce qui lui garantit une rémunération minimum. Les avocats extérieurs aux réseaux peuvent dès lors difficilement être compétitifs dans la mesure où leurs honoraires dépassent largement les plafonds de garantie prévus par les contrats. La FFSA a indiqué à votre rapporteur que le coût moyen d'un avocat correspondant habituel d'une

¹ Dont trois recommandations sur quinze concernant la suppression de clauses ayant pour objet de limiter le libre choix de l'avocat : recommandation 5 (suppression de la limitation de quelque manière que ce soit de la liberté de choix de l'avocat par l'assuré), recommandation 6 (suppression du refus du choix de l'avocat par l'assuré si les honoraires ne sont pas préalablement acceptés par l'assureur en considération d'un plafond d'honoraires dont le montant n'est pas déterminé) et recommandation 7 (suppression des atteintes au libre choix de l'avocat lorsque ne sont pas précisés les délais et les modalités de remboursement de l'assuré qui fait l'avance des frais et honoraires).

société d'assurance s'élève environ à 1.200 euros, les honoraires des avocats non agréés dépassant en général les plafonds contractuels de 40 à 50 %.

Comme l'a souligné M. Jean-Paul Bouquin dans son rapport, les accords d'honoraires conclus avec les avocats des réseaux sont un moyen de maintenir le faible coût de l'assurance de protection juridique, ce qui a permis d'en assurer la remarquable diffusion¹ ;

- comme l'a décrit M. Bernard Cerveau entendu par votre rapporteur, le rôle de l'assureur varie selon que l'avocat est ou non désigné par lui : *« dans le premier cas, l'assureur mandaté par l'assuré, instruit le litige, conseille, recherche éventuellement un accord amiable et saisit l'avocat dont il paie directement les honoraires. Lorsque l'avocat est choisi par l'assuré, le rôle de l'assureur est plus effacé »*².

L'implication de l'assureur dans le choix de l'avocat est critiquée par les avocats qui estiment que l'assurance de protection juridique est peu accessible aux avocats non agréés par les assureurs.

En outre, le Président de la République, M. Jacques Chirac, à l'occasion de la célébration du centième anniversaire de la Conférence des bâtonniers, le 4 juillet 2003, a souligné les effets pervers de ce système, souhaitant que *« le développement de l'assurance de protection juridique ne débouche pas sur un salariat »*. Les remboursements des sociétés d'assurance au titre de la garantie de protection juridique peuvent en effet représenter une source substantielle du revenu de certains avocats correspondants d'une société d'assurance ou d'une mutuelle, ce qui les place inévitablement dans une situation de **subordination à l'égard de ces assureurs « employeurs »**.

En outre, à l'exception de ceux agréés par un réseau de sociétés d'assurance et de mutuelles, les avocats jugent contraires au caractère libéral de leur profession les conventions d'honoraires passées entre les avocats correspondants des réseaux et les compagnies d'assurance et mutuelles, alors même que le statut qui les régit affirme le principe de la libre fixation de leur niveau de rémunération³. Ils considèrent au demeurant que les tarifs imposés par les assureurs ne tiennent pas compte du coût effectif de la prestation fournie, forfaitisée.

3. Des réticences de la part des assureurs pour mettre en jeu la garantie

La commission des clauses abusives a dénoncé certains comportements des compagnies d'assurance tendant à opposer, trop facilement, à l'assuré, la déchéance de sa garantie de protection juridique.

¹ Page 28.

² Ouvrage précité, page 112.

³ Article 10 de la loi du 31 décembre 1971 précitée.

Elle a ainsi relevé certaines clauses créant un « *déséquilibre significatif* » au détriment du consommateur, notamment les stipulations tendant à laisser croire à l'assuré qu'il doit, sous peine de déchéance de la garantie, déclarer son litige dans un délai inférieur au délai légal pour la déclaration du sinistre fixé à cinq jours à compter de la survenance du litige ou encore les clauses contractuelles imposant, sous peine de déchéance, l'origine du sinistre comme point de départ du délai de la déclaration du sinistre ou encore celles laissant croire à une automaticité de la déchéance de la garantie en cas de non respect de certaines obligations par l'assuré, même en l'absence de préjudice pour l'assureur.

Dans les engagements pris en 2003 et en 2005, la FFSA a recommandé aux assureurs de ne pas opposer la déchéance de la garantie dans certaines des hypothèses visées par la commission des clauses abusives (déclaration de sinistre tardive en l'absence de préjudice pour l'assurance, abandon de la référence à l'origine du sinistre pour dater le point de départ de la déclaration du sinistre).

Toutefois, un arrêt récent rendu par la Cour de cassation¹ a démontré la persistance de certaines dérives, rendant nécessaire un encadrement plus rigoureux des règles de déchéance de la garantie.

II. LES PROPOSITIONS DE LOI, DES AMÉNAGEMENTS TECHNIQUES EN VUE DE FACILITER L'EXERCICE PROFESSIONNEL DES AVOCATS DANS LE DOMAINE DE L'ASSURANCE DE PROTECTION JURIDIQUE

A. DES AMÉNAGEMENTS TECHNIQUES PONCTUELS

Les propositions de loi s'inscrivent dans le cadre des grands principes du régime de l'assurance de protection juridique auxquels elles apportent des aménagements techniques limités en vue de faciliter l'exercice professionnel des avocats et de mieux satisfaire les attentes des consommateurs.

1. Favoriser l'intervention de l'avocat à tous les stades du règlement du litige

L'article premier des deux propositions de loi **rend obligatoire la saisine d'un avocat par l'assuré pour le règlement d'un sinistre lorsque la partie adverse est défendue par un membre de la profession d'avocat.** Ainsi, l'assureur n'aura plus la faculté de représenter ou d'assister seul l'assuré dans une telle hypothèse qui concerne actuellement, selon la FFSA, 10 % des sinistres gérés à l'amiable.

¹ Arrêt de la 2^{ème} chambre civile, 7 décembre 2006, voir commentaire de l'article premier.

Ce dispositif aurait peu d'impact sur la présence, déjà effective, de l'avocat en phase judiciaire mais permettrait à ce dernier d'intervenir plus souvent dès la phase amiable.

Ce **même article** autorise en outre les assurés à **solliciter une consultation juridique ou des actes de procédure** avant d'avoir déclaré le sinistre en interdisant la possibilité, pour l'assureur, d'opposer la déchéance de la garantie. Ainsi, les assurés pourront plus facilement et plus en amont du litige s'adresser à un professionnel du droit, le plus souvent un avocat. En contrepartie de cette souplesse, les propositions de loi n'imposent pas à l'assureur de prendre en charge les frais susceptibles de résulter de consultations ou d'actes effectués préalablement à la déclaration du sinistre, sauf si l'assuré peut justifier d'une urgence à avoir effectué ces démarches.

2. Permettre aux avocats d'exercer leurs missions dans le respect des grands principes de cette profession

Les propositions de loi contiennent des mesures pour préserver le caractère libéral de l'intervention des avocats dans la gestion des sinistres de protection juridique.

Leur **article 2 encadre la pratique des assureurs tendant à suggérer aux assurés le nom d'un avocat** en exigeant **une demande écrite préalable de la part de l'assuré**. Ce formalisme vise à garantir que la renonciation au libre choix de l'avocat résulte d'une démarche volontaire de l'assuré, afin de limiter cette pratique et permettre aux avocats d'être plus souvent qu'actuellement désignés personnellement par leurs clients, à l'instar de tout professionnel libéral.

Leur **article 3 prohibe tout accord sur les honoraires de l'avocat conclu entre l'assureur et l'avocat** et affirme le principe de la libre fixation des honoraires entre l'avocat et son client. Il s'agit de la déclinaison, dans le régime de l'assurance de protection juridique, d'une règle statutaire de principe de la profession d'avocat affirmée par la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de diverses professions judiciaires et juridiques.

3. Rendre la garantie de protection juridique plus effective pour le consommateur

L'**article premier** des propositions de loi donne une définition du **fait générateur du sinistre**, qui déclenche le **point de départ du délai dans lequel le sinistre doit être déclaré**. Le sinistre serait constitué dès lors qu'un refus est opposé à une réclamation dont l'assuré est l'auteur ou le destinataire.

Ce dispositif vise à préserver les droits du consommateur et à éviter que l'assureur puisse contester la date de la survenance du litige pour refuser de mettre en jeu la garantie.

B. LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : COMPLÉTER UNE RÉFORME ATTENDUE

1. Une réforme attendue

Votre commission affirme avec constance, depuis plusieurs années, dans ses avis budgétaires¹, la nécessité **de réformer l'assurance de protection juridique** pour favoriser **une plus grande implication des avocats dans ce dispositif** et, ainsi, offrir aux citoyens **un nouveau mode d'accès au droit et à la justice**. En effet, les **avocats jouent un rôle primordial pour permettre aux citoyens de connaître leurs droits et d'être défendus dans de bonnes conditions**.

Aucun dispositif d'accès au droit mis en place à ce jour ne pourrait remplir pleinement son objectif sans l'appui de ces acteurs incontournables ; les avocats sont en effet présents dans les maisons de justice et du droit où ils donnent des consultations ou encore dans les conseils départementaux d'accès au droit où ils participent au développement des réseaux d'accès au droit ; de même, l'aide juridictionnelle ne pourrait fonctionner sans le dévouement et la très forte implication de ces professionnels. **Il ne paraît dès lors pas choquant de permettre à ces acteurs d'intervenir plus activement dans le dispositif de l'assurance de protection juridique.**

Au demeurant, **les aménagements proposés par les auteurs de la proposition de loi pour accroître l'intervention des avocats sont limités :**

- en phase amiable, les propositions de loi ne portent pas atteinte au rôle, premier et par ailleurs apprécié des consommateurs, des assureurs dans la gestion des sinistres. Les activités développées par les assureurs en phase amiable, notamment la délivrance d'informations juridiques par voie téléphonique qui constituent une source de renseignements précieuse et immédiate, ne seront en effet pas remises en cause. **L'objectif des propositions de loi n'est pas de cantonner les assureurs à un rôle purement indemnitaire de tiers payant.**

La participation accrue des avocats au titre de l'assurance de protection juridique, loin d'être interprétée comme une remise en cause de la qualité des prestations fournies par l'assureur, **doit plutôt être comprise comme une chance supplémentaire offerte aux assurés pour permettre une résolution de leurs litiges**. Le dispositif se borne en effet à permettre aux assurés d'être défendus dans les meilleures conditions possibles lorsqu'un avocat est présent aux côtés de la partie adverse, en assurant un parallélisme des représentations ;

- la possibilité de saisir un avocat préalablement à la déclaration de sinistre correspond à la pratique actuelle des assureurs et n'introduit pas de nouveauté.

¹ Voir depuis 2002, les avis budgétaires sur la loi de finances publiés au nom de la commission des lois.

Les propositions de loi apportent des solutions réalistes pour assurer une meilleure compatibilité entre l'exercice du métier d'avocat et les pratiques professionnelles des assurances :

- la réforme proposée n'interdit pas la possibilité, pour les assureurs, de proposer le nom d'un avocat correspondant d'un réseau de sociétés d'assurance ou de mutuelles mais l'encadre plus rigoureusement ; ce dispositif prend en compte l'impératif qui s'impose à l'assureur de suggérer le nom d'un avocat à l'assuré qui, la plupart du temps, n'en connaît pas et pour lequel l'assureur est son premier interlocuteur ;

- tout en affirmant le principe de la liberté de la fixation des honoraires entre l'avocat et son client, la réforme prévue ne crée pas de contraintes excessives de nature à entraver la liberté d'entreprendre des assureurs ; en effet, ce dispositif n'a pas vocation à régir les plafonds de remboursement des honoraires des avocats, librement déterminés par les assureurs ; les auteurs des propositions de loi ont ainsi marqué le souci de laisser aux sociétés d'assurance et aux mutuelles une souplesse pour trouver les arbitrages financiers les plus favorables, afin de contenir les coûts de la gestion du sinistre.

Les intérêts des avocats et des assureurs convergent vers un objectif commun : développer l'assurance de protection juridique, ce qui permet d'espérer une mise en œuvre effective de la présente réforme.

De vives craintes sur le renchérissement des coûts de la gestion des sinistres susceptible d'être induit par les présents textes, du fait d'une intervention accrue des avocats en phase amiable et de la suppression des conventions d'honoraires entre avocats et assureurs, ont été exprimées par les représentants des assureurs lors des auditions de votre rapporteur.

Selon la FFSA et le GEMA, l'impact économique global des propositions de loi est loin d'être négligeable, le coût de la gestion des sinistres de protection juridique étant susceptible d'augmenter de 45 %, ce qui pourrait conduire les assureurs à doubler le montant des primes d'assurance. A été mis en avant le risque qu'une telle évolution dissuade de nombreux Français de souscrire une assurance de protection juridique et, ainsi, aboutisse à son déclin.

Comme l'ont confirmé les représentants du ministre de l'économie et des finances, les propositions de loi engendreront incontestablement des charges nouvelles. Toutefois, **la crainte d'un détournement des ménages de l'assurance de protection juridique doit être relativisée.**

D'une part, les hypothèses des assureurs concernant l'inflation des coûts apparaissent **maximalistes** car elles postulent une prise en charge totale des remboursements des honoraires d'avocat. Or, la présente réforme n'interdit pas aux assureurs de faire, comme actuellement, supporter aux assurés une part des charges d'honoraires des avocats.

Les **assureurs** ont à cet égard démontré leur **capacité d'adaptation aux contraintes du marché** pour rester compétitifs dans de nombreuses branches de l'assurance et sauront trouver un équilibre économique

satisfaisant entre l'augmentation des primes et l'accroissement des dépenses restant à la charge de l'assuré qui met en jeu sa garantie, en cas de dépassement des plafonds de remboursement d'honoraires. Un **rapprochement des assureurs et des avocats pour fixer des limitations contractuelles de remboursement des honoraires d'avocat réalistes paraît à cet égard indispensable**. De plus, dans un souci de transparence et de protection du consommateur, votre rapporteur souhaite, à l'instar du Conseil consultatif du secteur financier, que les avocats communiquent aux assurés une estimation précise du montant prévisionnel des honoraires susceptibles d'être mis à leur charge à l'occasion du règlement du litige.

D'autre part, le risque que l'assuré se détourne de l'assurance de protection juridique, plus coûteuse, ne paraît pas certain, dans la mesure où celui-ci peut espérer, grâce à l'intervention d'un professionnel reconnu pour son impartialité et son indépendance, bénéficier d'une prestation de qualité et, donc, accepter de payer plus cher un contrat plus protecteur.

2. De nécessaires compléments au dispositif initial

Outre des améliorations de pure forme (**article premier**), votre commission vous propose de compléter le dispositif prévu par les propositions de loi pour :

- procéder à **des coordinations nécessaires dans le code de la mutualité**, afin de soumettre les mutuelles et les unions aux mêmes règles que celles applicables aux sociétés d'assurance aux termes des propositions de loi (**article 6**) ;

- prévoir une **articulation entre l'aide juridictionnelle et l'assurance de protection juridique**, en affirmant le **caractère subsidiaire de l'aide en cas de détention d'un contrat d'assurance de protection juridique** ; dans le contexte actuel budgétaire contraint et compte tenu des perspectives de développement de la protection juridique, il paraît en effet indispensable **d'éviter un double emploi des dispositifs d'accès au droit (article 5)** ;

- affirmer le principe d'un **remboursement par la partie perdante des frais et des honoraires exposés** par l'assuré pour le règlement du litige lui **revenant prioritairement** pour les dépenses mises à sa charge et **subsidiairement à l'assureur** dans la limite des sommes qu'il a engagées ; cette règle figure déjà dans les dispositions générales applicables aux assurances, mais certains comportements abusifs des assureurs demeurent, rendant nécessaire une intervention du législateur pour faire cesser des dérives patentées (**article 4**).

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter les propositions de loi dans la rédaction figurant ci-après.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(art. L. 127-2-1 à L. 127-2-3 nouveaux du code des assurances)

Point de départ de la déclaration du sinistre - Obligations réciproques de l'assureur et de l'assuré avant la déclaration du sinistre – Obligation de recourir à un avocat

Le présent article précise les **conditions de mise en œuvre de la garantie** de protection juridique afin **d'en limiter les motifs de déchéance**¹, et détermine les **hypothèses** dans lesquelles le recours à **un avocat est obligatoire** pour régler le litige de l'assuré. A cette fin, les propositions de loi insèrent trois articles dans le code des assurances, après l'article L. 127-2².

Dans un souci de clarté, votre commission, dans ses conclusions, vous propose de numéroter ces articles afin de les faire figurer respectivement sous les articles L. 127-2-1, L. 127-2-2 et L. 127-2-3.

• Le texte proposé pour l'**article L. 127-2-1 du code des assurances** détermine le **point de départ de la déclaration du sinistre** qui correspond à la date à laquelle le sinistre est constitué.

Actuellement, les contrats d'assurance ne peuvent stipuler des clauses qui imposent aux assurés, sous peine de déchéance automatique de la garantie, un délai de déclaration du sinistre inférieur à cinq jours ouvrés à compter de sa survenance³. Cette règle vaut pour l'ensemble des contrats, sauf dans deux hypothèses (vol et mortalité de bétail).

Le **point de départ du délai dans lequel la déclaration du sinistre** doit être effectuée devrait **apparaître clairement dans les contrats** d'assurance, l'assuré s'exposant à se voir opposer la déchéance de la garantie en cas de déclaration tardive.

Or, le **droit en vigueur** des contrats d'assurance de protection juridique n'apporte pas **de précisions particulières** sur ce point de départ bien que, s'agissant d'un risque juridique, **sa détermination soit loin d'être évidente**. En effet, le sinistre ne résulte pas d'un dommage dont la réalisation

¹ La déchéance de la garantie signifie que l'assuré perd son droit d'être couvert pour les risques assurés dans son contrat d'assurance.

² Qui définit la forme du contrat de protection juridique.

³ Article L. 113-2 du code des assurances.

intervient à une date certaine mais d'une **réclamation, plus difficile à matérialiser à un moment précis.**

La **commission des clauses abusives**, dans une recommandation du 21 février 2002¹, a souhaité **l'élimination de certaines pratiques** tendant à restreindre la mise en oeuvre de la garantie de protection juridique (recommandation n° 2), estimant que les clauses contractuelles tendant à renvoyer à « *l'origine du sinistre* » le point de départ du délai dans lequel l'assuré doit effectuer sa déclaration, privaient ce dernier « *du bénéfice de la garantie dans le cas où il n'aurait pas eu connaissance de la survenance du sinistre dès son origine* » et créaient ainsi « *un déséquilibre significatif au détriment du consommateur* »².

En 2003, la fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), réunie en assemblée générale, s'est engagée à abandonner la référence à « *l'origine du sinistre, trop imprécise pour déterminer le point de départ du délai de la déclaration* », au profit « *du moment où l'assuré a eu connaissance de l'événement ou des faits susceptibles d'engendrer une réclamation dont il serait l'auteur ou la victime* »³.

La nouvelle **formulation retenue par les assureurs** présente l'inconvénient de **placer l'assuré dans une situation d'insécurité juridique** au regard de la mise en jeu de sa garantie. Insuffisamment précise, elle pourrait donner lieu à une interprétation défavorable aux assurés. Par exemple, dans le cadre d'un conflit de voisinage opposant l'assuré à un tiers, il semble difficile de déterminer à quel moment l'assuré a connaissance de la situation litigieuse : dès l'apparition d'une divergence de points de vue alors même qu'aucun différend n'est véritablement constaté ? Lorsque des échanges verbaux sont exprimés entre les voisins ?

De plus, certains comportements abusifs des assureurs demeurent. Il n'est pas rare, en effet, que les sociétés d'assurance contestent la date du fait générateur du sinistre déclarée par l'assuré pour refuser la mise en jeu de la garantie comme en atteste un récent arrêt de la Cour de cassation (2^{ème} chambre civile, 7 décembre 2006)⁴.

Ces considérations justifient l'intervention du législateur pour clarifier les règles en la matière. Tel est ainsi l'objet du texte proposé pour l'article L. 127-2-1 du code des assurances.

¹ Recommandation n° 02-03 relative aux contrats d'assurance de protection juridique.

² Considérant 3 de la recommandation précitée.

³ Engagement relatif aux contrats de protection juridique du 24 juin 2003.

⁴ Le jugement du tribunal de commerce annulé par la Cour de cassation énonçait qu'à juste titre, le litige opposant l'assuré à une société était antérieur à la date de signature du contrat et donc ne pouvait être pris en charge. La Cour de cassation a jugé abusif ce motif, dans la mesure où le contrat en cause stipulait précisément que le fait générateur de la mise en œuvre de la garantie, qui ne devait pas avoir été connu de l'assuré avant la date d'effet de l'adhésion, s'entendait dans la remise d'un acte judiciaire ou extrajudiciaire révélant l'engagement des poursuites qui ne devait pas être intervenu moins de soixante jours après la souscription du contrat.

Les propositions de loi prévoient que le sinistre est constitué en cas de « *refus opposé à une réclamation dont l'assuré est la source ou le destinataire* ». Ce **refus** pourra résulter de situations diverses, caractérisées par exemple par un silence persistant de la part du tiers sollicité ou, au contraire, par la manifestation concrète d'un désaccord.

La décision de mettre en jeu la garantie dépend donc de **l'assuré, en fonction du moment où il décide de donner suite à un refus qui lui a été opposé à l'occasion d'une réclamation dont il est la source ou le destinataire.**

M. Bernard Cerveau, président de l'association des juristes d'assurance et de réassurance, ainsi que les représentants des sociétés d'assurance et des mutuelles entendus par votre rapporteur, se sont inquiétés d'une définition ayant pour effet de supprimer inopportunément la notion d'aléa pourtant inhérente à la conclusion d'un contrat d'assurance.

Le dispositif prévu par les propositions de loi mérite d'être approuvé pour plusieurs raisons.

La rédaction -qui **se démarque de la pratique actuelle des assureurs**- est plus protectrice des intérêts des assurés car elle renvoie la date **du sinistre à un moment précis** sans contestation possible de la part de l'assureur. **La garantie de protection juridique doit pouvoir être mise en jeu sans que les assureurs puissent opposer trop facilement sa déchéance.**

De plus, la nature particulière des risques couverts par les contrats de protection juridique aboutit de fait à relativiser fortement la part d'aléa de ce type d'assurance. Comme l'a d'ailleurs mis en avant le directeur général d'une société d'assurance, « *La difficulté est en effet de concilier le fait qu'un litige est le plus souvent l'aboutissement d'un **processus conflictuel qui se déroule dans le temps** et le fait que le **contrat de protection juridique est un contrat aléatoire** au sens de l'article 1964 du code civil* »¹.

En outre, la formulation proposée n'assure pas une impunité totale à l'assuré. En cas de fraude -par exemple dans l'hypothèse où l'assuré aurait souscrit un contrat de protection juridique pour couvrir un litige certain car antérieur à la date de souscription- il sera toujours possible, pour l'assureur, de saisir le juge. Au surplus, le dispositif proposé n'interdit pas aux assureurs de prévoir des délais de carence pour éviter que le fait générateur du litige soit trop proche de la souscription du contrat et, ainsi, réintroduire une part d'aléa.

En conséquence, votre commission, dans ses conclusions, vous propose de reprendre intégralement la rédaction proposée par les propositions de loi.

¹ « *L'assurance de protection juridique* » - article de M. Frédéric Baccelli publié dans la Gazette du Palais du 21 mars 2006, n° 80, pages 32 et 33.

• Le texte proposé pour l'**article L. 127-2-2 du code des assurances** définit les **obligations réciproques de l'assureur et de l'assuré avant la déclaration du sinistre**.

Le droit en vigueur n'apporte aucune précision sur ce point.

A la faveur de ce vide juridique, se sont développées des pratiques défavorables à l'assuré dénoncées par la commission des clauses abusives en février 2002. En effet, une majorité de contrats prévoyait que la saisine d'un avocat par un assuré préalablement à la déclaration du sinistre entraînait la déchéance automatique de la garantie. Cette commission a recommandé d'éliminer ces stipulations lorsque l'assureur ne pouvait pas justifier d'un préjudice (recommandation n° 4).

En 2003, la FFSA, réunie en assemblée générale¹, s'est engagée à :

- ne pas opposer la déchéance de la garantie en cas de déclaration du sinistre hors délai, sans pouvoir justifier d'un préjudice ou si l'assuré se prévaut d'un cas fortuit ou de force majeure ;

- assumer financièrement les frais d'avocat lorsque l'assuré a choisi ce dernier personnellement, y compris pour des avis ou des actes de procédure communiqués préalablement à la déclaration du sinistre, lorsqu'un cas d'urgence avéré a mis l'assuré dans l'impossibilité de faire sa déclaration.

Prenant acte de l'évolution des pratiques, le texte proposé pour l'article L. 127-2-2 codifie les obligations réciproques de l'assuré et de l'assureur avant la déclaration du sinistre.

Son premier alinéa interdit toute clause prévoyant la **déchéance de la garantie** en cas de **consultation ou d'actes de procédure antérieurs à la déclaration du sinistre**. L'assuré serait ainsi autorisé à s'adresser à un avocat ou à un autre auxiliaire de justice (avoué de cour d'appel, huissier de justice) avant même d'avoir effectué sa déclaration auprès de son assurance. Toute clause contraire serait réputée non écrite.

Allant au-delà de la recommandation de la commission des clauses abusives et de la pratique des assureurs, le texte ne prévoit pas de dérogation au profit de l'assureur en cas de préjudice causé à ce dernier.

Cependant, le **second alinéa limite les conséquences financières susceptibles de résulter -pour l'assureur- de cette saisine préalable**, en **excluant de la prise en charge** au titre de la garantie ces **consultations et ces actes de procédure**.

Une **exception à cette exclusion** serait prévue au bénéfice de l'assuré pour tenir compte d'une situation d'« **urgence** ». Cette référence à l'urgence est destinée à prendre en compte les hypothèses dans lesquelles l'assuré doit agir sans délai pour protéger ses intérêts. Pourraient par exemple bénéficier de cette dérogation les frais d'honoraires occasionnés par la saisine d'un avocat

¹ Voir engagement du 24 juin 2003 précité.

lorsqu'un assuré doit se constituer partie civile dans une procédure de comparution immédiate.

Sous réserve de modifications de pure forme, votre commission vous propose, dans ses conclusions de reprendre le texte initial des propositions de loi.

• Le texte proposé pour l'**article L. 127-2-3 du code des assurances** définit les conditions dans lesquelles l'**intervention de l'avocat** est **obligatoire**.

Actuellement, le champ d'action des assureurs est très large (article 2 de la directive précitée du 22 juin 1987, transposé dans le code des assurances à l'article L. 127-1 du code des assurances). Outre la prise en charge des frais de procédure, l'assureur est en effet tenu de « *fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'assuré à un tiers, en vue notamment de défendre ou représenter en demande l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre ou contre une réclamation dont il est l'objet ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi* »¹.

Le droit positif se borne à affirmer le principe de la liberté de choix de l'avocat par l'assuré dans un certain nombre d'hypothèses² sans pour autant préciser les conditions d'intervention de l'**avocat**, en cas de mise en jeu de la garantie de protection juridique.

En pratique, son **champ d'action** est **limité à la phase judiciaire** du règlement du litige. Ce professionnel dispose, en application de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1971³, d'un monopole pour assister et représenter les parties, postuler et plaider devant les juridictions⁴. L'avocat se présente donc comme l'interlocuteur naturel de l'assuré engagé dans un procès l'opposant à un tiers, l'assureur étant cantonné au rôle de tiers payant des honoraires de l'avocat, dans la limite du plafond contractuel.

En phase pré-contentieuse, rien n'interdit le recours à un avocat mais tel est rarement le cas. L'assureur apparaît comme le principal interlocuteur de l'assuré, compte tenu de la gamme étendue des services mis à sa disposition.

Les prestations proposées par l'assureur en phase de règlement amiable d'un litige sont en effet variées, recouvrant :

- **l'information** de l'**assuré** sur ses **droits et obligations**. Celle-ci est généralement délivrée par téléphone, par courrier et peut même intervenir à titre préventif ;

¹ Article L. 127-1 du code des assurances.

² Article L. 127-3 du code des assurances, voir infra le commentaire de l'article 2 des propositions de loi.

³ Loi n° 71-1130 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

⁴ Ce principe souffre néanmoins quelques exceptions, la représentation par ministère d'avocat n'étant pas obligatoire devant toutes les juridictions (tribunal d'instance ou conseils de prud'hommes) ni dans toutes les matières.

- **le conseil juridique** qui prend le plus souvent la forme d'une consultation écrite ;

- **l'intervention directe** auprès du tiers en conflit avec l'assuré en vue d'un règlement amiable ; cette démarche peut se traduire par exemple par un envoi de lettres ;

- **la conclusion d'une transaction** et au besoin la rédaction d'actes (compromis d'arbitrage, protocole de transaction) s'y rapportant.

Pour effectuer ces opérations, les assureurs s'appuient sur des **juristes** recrutés sur des critères de compétences dans le domaine juridique prévus par le législateur¹. Les représentants des sociétés d'assurance et des mutuelles ont indiqué à votre rapporteur que la plupart d'entre eux étaient détenteurs au moins d'un diplôme d'un niveau d'études supérieur à quatre années après le baccalauréat. Leur statut, défini à l'article 59 de la loi précitée du 31 décembre 1971, les habilite à dispenser des conseils juridiques et à rédiger des actes sous seing privé, à condition qu'ils constituent l'accessoire direct de la prestation fournie.

Les propositions de loi initiales prévoient de compléter la gamme des prestations offertes dans le cadre d'un contrat d'assurance de protection juridique en rendant **obligatoire l'intervention de l'avocat dans certains cas**.

Lorsqu'il est informé de ce que la partie adverse est assistée ou représentée par un avocat, l'assureur **ne pourrait plus seul** assister et représenter l'assuré.

Ce dispositif a vocation à **s'appliquer à toutes les phases de règlement du litige** (tant amiable que contentieuse). Toutefois, c'est principalement pour la phase pré-contentieuse qu'il innove, l'avocat étant généralement présent au stade contentieux.

Le dispositif proposé ne paraît pas contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de liberté contractuelle, principe à valeur constitutionnel qui résulte de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui n'est « *ni générale ni absolue et doit s'exercer dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi* »². Ainsi, la jurisprudence a affirmé la possibilité pour le législateur « *d'assurer pour certains contrats, la protection de l'une des parties* »³.

Une **plus grande implication des avocats en phase amiable** apparaît souhaitable sans pour autant qu'il faille interpréter cette évolution comme une remise en cause de la qualité des prestations effectuées par les assureurs à ce stade⁴.

¹ 1° de l'article 54 de la loi du 31 décembre 1971 qui impose d'être titulaire d'une licence en droit ou d'un diplôme reconnu comme équivalent.

² Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986 sur la loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité.

³ Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 sur la loi sur le pacte civil de solidarité.

⁴ Voir exposé général – I – A – 3.

Les représentants des avocats (CNB, Conférence des bâtonniers) entendus ont fait observer que la présence d'un avocat en phase amiable constitue une **garantie de la qualité du service rendu aux assurés**, celui-ci faisant preuve d'une plus grande indépendance en faveur de ses clients que le juriste d'une société d'assurance soucieux des intérêts de son employeur.

En outre, les représentants du Conseil national des barreaux et de la Conférence des bâtonniers ont fait valoir auprès de votre rapporteur l'intérêt pour l'assuré de bénéficier d'un conseil impartial avant de s'adresser au juge, considérant que l'intérêt de la société de protection juridique portée à transiger pour limiter les coûts du procès pouvait parfois être contradictoire avec celui de l'assuré.

Comme le souligne l'exposé des motifs des propositions de loi, le dispositif proposé constitue **une avancée** pour favoriser des transactions équilibrées entre les parties en assurant :

- une **égalité des armes** ; la partie défendue par un avocat ne pourra tirer avantage de la situation par rapport à la partie assistée par l'assureur. En effet, l'avocat, par sa connaissance du procès, des risques et des avantages susceptibles d'en résulter est le mieux placé pour conseiller un client sur le moyen de parvenir à la résolution amiable d'un différend ;

- la **confidentialité des correspondances d'une portée plus large que le secret professionnel qui s'impose aux juristes des sociétés d'assurance et des entreprises mutualistes** ; comme l'ont fait valoir les représentants institutionnels de la profession d'avocat auprès de votre rapporteur, le recours à l'avocat constitue un **gage d'efficacité** dans la mesure où la confidentialité des pourparlers échangés entre confrères favorise les accords amiables. En cas d'échec des pourparlers entre les parties au litige, les avocats -contrairement aux assureurs dont les écrits produits en phase amiable sont susceptibles d'être versés au procès¹- sont soumis à l'interdiction de produire les correspondances échangées entre confrères devant les juridictions². Cette règle est propice à une bonne négociation entre les parties en vue d'une solution amiable dans la mesure où chacun a la certitude que les pourparlers ne seront pas divulgués au cours du procès.

Les représentants des sociétés d'assurance et des mutuelles entendus par votre rapporteur ont craint que les avocats n'incitent les assurés à porter leur litige devant les tribunaux.

L'évolution des pratiques professionnelles des avocats démontre que la procédure judiciaire ne constitue plus pour eux la « voie royale » de résolution des conflits, ce qui permet de relativiser cette inquiétude. En effet, comme l'ont fait valoir les représentants institutionnels des avocats entendus

¹ En effet, le secret professionnel auquel sont soumis les juristes des sociétés d'assurance et des entreprises mutualistes interdit seulement de divulguer des informations relatives à l'assuré, mais ne produit pas d'effet sur les écrits susceptibles d'être produits au procès.

² A l'exception de celles portant la mention « officielle ». Article 66-5 de la loi du 31 décembre 1971.

par votre rapporteur, la conclusion d'une transaction réussie peut être plus avantageuse pour un avocat : celui-ci sera rémunéré rapidement pour sa prestation alors qu'une procédure contentieuse prendra du temps et ne donnera pas lieu immédiatement à une rémunération (effective une fois le jugement rendu).

Les représentants des sociétés d'assurance et des mutuelles ont également souligné le risque d'une majoration des primes d'assurance induite par la prise en charge d'honoraires supplémentaires¹. Ils se sont inquiétés de ce que ce dispositif aboutisse, contrairement à l'objectif des propositions de loi, à faire reculer l'accès au droit et à la justice, évoquant le risque que les citoyens, compte tenu du coût trop élevé des contrats, se détournent de cette assurance.

Le renchérissement unitaire du coût des dossiers paraît prévisible. Toutefois, une telle évolution serait circonscrite à une hypothèse bien particulière et non généralisée à toutes les procédures amiables. En outre, les assureurs spécialisés en protection juridique indiquent eux-mêmes que « *les litiges traités dans le cadre de l'assurance de la protection juridique portent le plus fréquemment sur des problèmes mineurs de droit de la consommation* »². Il paraît donc peu probable que les assurés s'adressent à un avocat pour gérer de tels sinistres.

Au demeurant, il n'est pas certain que les citoyens renoncent à souscrire des contrats d'assurance de protection juridique, même plus chers, compte tenu des satisfactions qu'ils pourront retirer de la prestation fournie par l'avocat.

En conséquence, votre commission, dans ses conclusions, vous propose de reprendre pour l'article premier le dispositif proposé par les propositions de loi initiales, sous réserve d'une rédaction plus précise afin de faire explicitement référence à l'obligation de recourir à « un avocat » lorsque « la partie adverse est défendue dans les mêmes conditions » et de prévoir l'hypothèse selon laquelle l'assuré, outre l'assureur, peut également être informé d'une telle situation.

Article 2

(art. L. 127-3 du code des assurances)

Clarification des modalités du choix de l'avocat

Le présent article complète l'article L. 127-3 du code des assurances en vue de **clarifier les modalités du choix de l'avocat par l'assuré**.

Inspiré de la directive du 22 juin 1987³, l'article L. 127-3 du code des assurances affirme le principe du libre choix de l'avocat par l'assuré.

¹ Ce surcoût a été évalué à 700 euros par sinistre géré à l'amiable, soit une hausse du coût des contrats de 10 %.

² Bernard Cerveau - ouvrage précité – page 253.

³ Article 4.

Afin d'informer l'assuré sur ses droits, cette règle doit figurer explicitement dans le contrat. Son champ d'application couvre deux hypothèses :

- lorsqu'il est fait appel à un avocat pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré confronté à un litige ou à un différend l'opposant à un tiers (premier alinéa)¹; cette rédaction est assez large puisqu'elle vise tant la phase amiable que la phase judiciaire ;

- lorsque surgit un conflit d'intérêt entre l'assurance et l'assuré.

En outre, il est précisé qu'aucune clause contractuelle ne peut porter atteinte, dans les limites de la garantie, à ce principe (troisième alinéa)². Sur ce fondement, la Cour de cassation a validé la possibilité pour les assureurs de fixer un plafond de remboursement aux honoraires de l'avocat³.

Le droit positif n'exclut pas expressément la possibilité pour l'assureur de suggérer le nom d'un avocat à l'assuré.

En l'absence de réglementation sur ce point, le libre de choix de l'avocat par l'assuré affirmé par la loi est, en pratique, devenu l'exception, la désignation d'un professionnel correspondant d'une société d'assurance ou d'une mutuelle, la règle⁴.

Cette évolution est sévèrement critiquée par les avocats qui estiment que les compagnies d'assurance contractent « avec un nombre toujours plus réduit de cabinets afin d'avoir une plus grande mainmise sur les avocats »⁵.

Pour les représentants institutionnels des avocats (CNB, Conférence de bâtonniers) entendus par votre rapporteur, la dépendance économique des avocats à l'égard de la société d'assurance qui leur attribue la gestion des sinistres porte atteinte à la nécessaire indépendance vis à vis du client inhérente à l'exercice de ce métier. Certains estiment même que les prestations fournies par ces avocats offrent un accès au droit et à la justice « au rabais » et n'assurent pas une défense de qualité.

Le texte proposé par les propositions de loi complète l'article L. 127-3 du code des assurances par un alinéa pour interdire aux

¹ Il est également fait référence, dans cette hypothèse, à la liberté de choisir « toute autre personne qualifiée par la législation ou la réglementation en vigueur », pour tenir compte de l'absence de monopole d'avocat devant certaines juridictions (tribunaux d'instance, tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes et tribunaux administratifs).

² Cette disposition a été insérée par le Sénat, sur la proposition de votre commission des lois, Rapport de M. Hubert Haenel n° 381 (session 1988-1989) sur la loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989, page 104.

³ Arrêt du 15 juillet 1999, 1^{ère} chambre civile.

⁴ Voir Exposé général I – B – 2.

⁵ L'assurance protection juridique : un défi pour la profession d'avocat – Articles de MM. Yves Repiquet, actuel bâtonnier du barreau de Paris, à l'époque ancien membre du conseil de l'ordre et Philippe Bocquillon, membre du Conseil national des barreaux, publié dans la Gazette du Palais du 9 novembre 2004, n° 314, pages 16 et 17.

sociétés d'assurance de proposer le nom d'un avocat à l'assuré « sans demande écrite de sa part ».

Ce dispositif encadre la faculté pour l'assureur de proposer le nom d'un **avocat correspondant de la société d'assurance** en lui imposant de s'assurer que l'acceptation de l'assuré résulte **d'une volonté délibérée et éclairée**.

L'obligation pour l'assuré de confirmer par écrit qu'il choisit l'avocat suggéré par l'assurance est susceptible de l'inciter à réfléchir plus qu'aujourd'hui aux alternatives qui s'offrent à lui.

La rédaction retenue par les propositions de loi ne paraît pas apporter une limitation disproportionnée au principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre et remplit les exigences posées à cet égard par le Conseil constitutionnel¹.

Votre commission vous propose, dans ses conclusions, de reprendre le dispositif prévu par les propositions de loi initiales pour l'article 2.

Article 3

(art. L. 127-5-1 nouveau du code des assurances)

Libre détermination des honoraires entre l'avocat et son client

Le présent article insère dans le code des assurances, après l'article L. 127-5, une disposition pour **clarifier les modalités de détermination du montant des honoraires versés aux avocats** intervenant dans le cadre de la garantie de protection juridique.

Votre commission, dans ses conclusions, vous propose de numéroter l'article inséré par les propositions de loi initiales pour le faire figurer à l'article L. 127-5-1.

Actuellement, **la détermination des honoraires des avocats intervenant au titre de la garantie de protection juridique n'est pas règlementée**. Pourtant, le montant des sommes engagées constitue un enjeu économique très important pour les sociétés d'assurance qui en assument la prise en charge.

La pratique permet de distinguer deux modes de rémunération :

- les avocats correspondants de la société d'assurance sont rétribués directement par les assureurs sur la base de barèmes fixés sur la base des plafonds de garantie applicables aux honoraires d'avocat. La Cour de cassation, dans l'arrêt précité du 15 juillet 1999 a à cet égard admis la possibilité pour l'assureur de prévoir une garantie illimitée en cas de choix de l'avocat agréé. Ainsi, l'accord de l'assuré n'est pas requis pour déterminer le

¹ *Décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001 sur la loi relative à l'archéologie préventive : « Considérant qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou liées à l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ».*

montant des honoraires directement pris en charge et prédéterminé par l'assureur.

Les représentants des assureurs ont indiqué à votre rapporteur qu'il n'était pas rare qu'au cas par cas, lorsqu'un dossier était complexe et exigeait du temps, la rémunération allouée à l'avocat dépasse le plafond prévu par la garantie.

Les assureurs considèrent que la rémunération allouée aux avocats du réseau intègre le fait que le dossier transmis à l'avocat a déjà fait l'objet d'une analyse approfondie par les juristes de l'assureur qui ont déjà effectué le travail d'instruction en amont (recueil de témoignages, de pièces utiles...);

- les **avocats choisis en dehors des réseaux des sociétés d'assurance et des mutuelles fixent leurs honoraires librement**, sous réserve de l'accord de leurs clients, étant précisé que leur rémunération est prise en charge par l'assureur dans la limite du plafond de la garantie, le solde étant supporté par l'assuré.

La profession d'avocat est régie par le principe de la libre fixation des honoraires. En effet, l'article 10 de la loi du 31 décembre 1971 précitée dispose que « *les honoraires de consultation, d'assistance, de conseil et de rédaction d'actes juridiques sous seing privé et de plaidoirie, sont fixés d'un commun accord avec le client* ».

Aussi, l'intervention de l'assureur de protection juridique dans la détermination du niveau de rémunération des avocats constitue une particularité notable.

La commission des clauses abusives a dénoncé certaines clauses illicites portant sur la prise en charge des honoraires d'avocat par l'assureur mais ne s'est pas prononcée sur les accords sur le montant des honoraires conclus entre l'assureur et son avocat correspondant.

Comme l'ont mis en avant les représentants des assureurs au cours de leur audition, les conventions d'honoraires avec les avocats permettent d'arbitrer au mieux entre la qualité du service rendu et le coût pour le consommateur et de proposer un produit d'assurance à un prix abordable.

Les représentants du CNB et de la Conférence des bâtonniers considèrent la situation actuelle **inéquitable** faisant valoir que la profession - qui n'a pas le droit de définir des barèmes indicatifs- **subit des tarifs imposés par des tiers sans légitimité pour fixer son seuil de rémunération**¹. En outre, ils estiment que les rétributions imposées unilatéralement aux avocats de réseaux par les sociétés de protection juridique s'établissent à un niveau très inférieur au coût réel de la prestation et aboutissent à une forfaitisation des dossiers.

¹ Accès au droit et protection juridique – Article de M. Jérôme Cayol, avocat au barreau de Paris publié dans la Gazette du Palais du 6 octobre 2001 – page 47.

Le texte proposé pour l'article L. 127-5-1 prohibe tout accord entre l'assureur de protection juridique et l'avocat sur le montant des honoraires et affirme que leur détermination procède d'un accord entre l'avocat et son client.

Contrairement à la pratique actuelle, ce dispositif -qui s'inspire de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1971- **soumet les avocats, indépendamment de leurs liens avec la compagnie d'assurance, à une règle unique.** Ainsi, l'avocat choisi personnellement ou non par l'assuré pourra plus librement qu'aujourd'hui négocier ses honoraires avec son client.

L'exposé des motifs des propositions de loi justifie cette disposition par une référence au « *caractère libéral* » de la profession, pour marquer la volonté **d'exclure tout lien de subordination de l'avocat à l'égard de l'assureur et de lui éviter d'être écartelé entre les intérêts de l'assureur et ceux de l'assuré.**

Une telle disposition constitue une avancée en faveur de la liberté d'honoraires. Toutefois, ces principes ne pourront être effectifs que, sous réserve que les avocats correspondants des réseaux de sociétés d'assurance et de mutuelles n'alignent pas systématiquement leurs honoraires sur les plafonds contractuels prévus dans les contrats.

Ce dispositif ne remet pas en cause la possibilité pour les assureurs de fixer des limitations contractuelles pour le remboursement des honoraires des avocats. En effet, **cette faculté ne saurait être supprimée dans la mesure où elle permet à l'assureur de maîtriser financièrement l'opération qu'ils couvrent.**

Toutefois, **une négociation** entre les avocats et les sociétés d'assurance devra nécessairement être engagée pour définir des limitations de remboursement d'honoraires garantissant **une plus juste rémunération de l'avocat** tenant compte de la qualité de la prestation et du temps consacré à chaque dossier. Un tel rapprochement paraît indispensable en outre pour permettre aux assurés d'exercer leur liberté de choix de l'avocat, sans crainte d'avoir à contribuer trop lourdement à la prise en charge de leurs honoraires.

Les représentants des assureurs et des mutuelles entendus par votre rapporteur ont estimé que l'interdiction de conclure des conventions d'honoraires aboutirait à un renchérissement du coût de la gestion des sinistres de l'ordre de 30 à 40 % (pour les contrats de protection juridique proposés par les sociétés d'assurance spécialisées). Ils ont souligné qu'une telle évolution serait défavorable aux assurés qui subiraient, soit une inflation de leur prime d'assurance, soit une plus lourde charge financière résultant de la part des honoraires supérieure aux plafonnements prévus dans le contrat. Ils ont de ce fait évoqué le risque d'une désaffection des assurés pour ce type de contrat.

Là encore, le risque que l'assuré se détourne de l'assurance de protection juridique, plus chère, ne paraît pas certain, dans la mesure où celui-ci peut espérer, grâce à un avocat indépendant de l'assureur, bénéficier d'une prestation de meilleure qualité.

Votre commission vous propose, dans ses conclusions, de reprendre pour l'article 3 le texte proposé par les propositions de loi initiales.

Article 4

(art. L. 127-8 nouveau du code des assurances)

Remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige

Actuellement, l'assureur de protection juridique qui a pris en charge les frais exposés pour le règlement du litige bénéficie de la possibilité d'être subrogé dans les droits de l'assuré contre les tiers qui, par leur fait, ont causé le dommage ayant donné lieu à la responsabilité de l'assureur (article L. 121-12 du code des assurances).

Sur ce fondement, il peut donc récupérer les dépenses mises à la charge de la partie perdante par le juge au profit de l'assuré : les dépens au titre de l'article 696 du nouveau code de procédure civile et les frais irrépétibles (principalement les honoraires d'avocat) au titre de l'article 700 du même code, de l'article 475-1 du code de procédure pénale ou encore de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur que les magistrats utilisaient de plus en plus fréquemment les dispositions légales permettant de mettre à la charge de la partie perdante les frais exposés par l'autre partie, tout en reconnaissant que les sommes fixées variaient fortement selon le type de contentieux et l'importance du litige.

La FFSA estime environ à 5 % de frais exposés par les assureurs le volume des sommes récupérées au titre de l'article 700 du nouveau code de procédure civile, ce qui représente un faible pourcentage des fonds engagés pour la défense des assurés.

Dans la recommandation adoptée le 21 février 2002, la commission des clauses abusives a signalé des dérives, certains contrats prévoyant que « *les sommes allouées au titre des frais et dépens sont acquises à la société [...] [laquelle] peut recevoir à ce titre plus que les frais qu'elle a exposés, alors même que l'assuré peut avoir engagé des frais non pris en charge par l'assureur* ».

La FFSA a pris l'engagement déontologique, le 21 juin 2005, de supprimer toute clause défavorable aux assurés en ce domaine.

Pourtant, il semble que certains contrats stipulent encore des clauses critiquables en la matière.

Telle est la raison pour laquelle votre commission, vous propose, dans ses conclusions, de compléter le texte initial des propositions de loi par

un article 4 pour insérer un article L. 127-8 dans le code des assurances prévoyant que le remboursement des frais exposés par l'assuré pour le règlement du litige lui revient prioritairement et que l'assureur ne peut être subrogé, subsidiairement, dans les droits de l'assuré que dans la limite des sommes qu'il a engagées.

Ce dispositif se borne à inscrire dans la loi, afin d'en accélérer la généralisation, une pratique vertueuse acceptée des représentants des sociétés d'assurance. Serait ainsi transcrit dans le code des assurances un principe déjà affirmé par le code civil à l'article 1252.

Article 5

(art. 2 et 3-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991
relative à l'aide juridique)

Subsidiarité de l'aide juridictionnelle pour des frais déjà couverts

Actuellement, l'aide juridictionnelle est accordée aux justiciables les plus modestes sous condition de ressources¹ pour toute procédure engagée devant un tribunal civil, pénal ou administratif. Ce dispositif assure, en cas d'aide totale², la gratuité des frais engagés à cette occasion, notamment ceux liés à la rétribution des auxiliaires de justice (avocats, avoués, experts...)³, le justiciable devant en revanche supporter une partie des honoraires dus à ces auxiliaires en cas d'aide partielle⁴.

Ces dernières années, le nombre de justiciables éligibles à l'aide juridictionnelle n'a cessé de croître à la faveur de nombreuses réformes législatives⁵. Ainsi, la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a ouvert aux victimes des crimes les plus graves le droit à son bénéfice.

En 2006, 913.000 personnes ont ainsi accédé à l'aide juridictionnelle.

Cette évolution a entraîné une très forte inflation de ce poste budgétaire, passé de 187 à 305 millions d'euros entre 1998 et 2006 (+ 63 %).

Or, il arrive actuellement que des justiciables soient éligibles à l'aide juridictionnelle, alors même qu'ils détiennent un contrat de protection juridique susceptible de couvrir les frais occasionnés par le procès. Les pouvoirs publics assument donc, dans ce cas, une charge financière susceptible d'être supportée par les sociétés d'assurance au titre de leurs obligations contractuelles.

¹ Les plafonds de ressources, calculés à partir de la moyenne mensuelle des revenus de l'année précédente, s'établissent actuellement à 859 euros pour l'aide totale et 1.288 euros pour l'aide partielle. Une somme de 155 euros peut s'ajouter à ces montants pour chacune des deux premières personnes vivant au domicile du demandeur, contre 98 euros à partir de la troisième.

² 88 % de l'aide accordée.

³ Versée sur la base d'un barème, exprimé en unité de valeur de référence.

⁴ 12 % de l'aide accordée pour laquelle la part contributive de l'Etat varie de 85 à 15 %.

⁵ Avis n° 83 – Tome III – session 2006-2007 de M. Yves Détraigne au nom de la commission des lois sur la loi de finances pour 2007, page 65.

Le contexte budgétaire tendu rend nécessaire de recentrer l'aide juridictionnelle sur les justiciables les plus fragilisés. En outre, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) impose désormais à l'Etat d'optimiser la gestion de ses ressources.

Telle est la raison pour laquelle votre commission, dans ses conclusions, vous propose de prévoir le caractère subsidiaire de l'aide juridictionnelle en cas de frais exposés par l'assuré pour le règlement de son litige déjà couverts par un contrat de protection juridique ou de tout autre système de protection. Elle vous propose d'inscrire ce principe en complétant l'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et de supprimer par coordination des dispositions analogues devenues inutiles prévues à l'article 3-1 relatif à l'aide juridictionnelle accordée en cas de litiges transfrontaliers.

Dans un souci d'exhaustivité, votre commission vous propose de faire non seulement référence à l'assurance de protection juridique mais également à tout autre système de protection pour viser d'autres hypothèses dans lesquelles le bénéficiaire est déjà couvert (cas des salariés poursuivis pénalement pour des faits commis dans le cadre de leurs fonctions qui doivent être couverts par l'employeur)¹.

Les représentants du ministère de la justice ont indiqué à votre rapporteur que cette disposition nécessiterait un travail de vérification systématique de la part des bureaux d'aide juridictionnelle.

Le dispositif proposé par le présent article n'est pas inédit :

- le législateur a déjà prévu un système analogue dans la loi n° 2005-750 du 4 juillet 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la justice pour l'aide juridictionnelle accordée dans le cadre des litiges transfrontaliers² ;

- certains bureaux d'aide juridictionnelle³ vérifient, avant d'examiner la requête d'un justiciable qui demande à bénéficier de ce dispositif -notamment lorsque celui-ci est une victime-, si ce dernier n'a pas souscrit un contrat d'assurance de protection juridique ;

- de nombreux pays de l'Union européenne pratiquent ce système, comme le note une étude de législation comparée du Sénat⁴ ; en Allemagne, aux Pays-Bas et au Québec (pour la matière civile), les titulaires d'un contrat de protection juridique ne peuvent bénéficier de l'aide juridique, la Suède allant jusqu'à prévoir le refus de l'octroi de l'aide juridique aux personnes

¹ Comme l'exige un arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation du 18 octobre 2006.

² Article 3-1 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : « l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge, soit au titre d'un contrat d'assurance, soit par d'autres systèmes de protection ».

³ Les bureaux d'aide juridictionnelle établis au siège de chaque tribunal de grande instance statuent sur les demandes portées devant les juridictions judiciaires et administratives.

⁴ Etude de législation comparée n° 137, juillet 2004.

dépourvues d'une assurance de protection juridique qui auraient dû en avoir une.

En l'état du développement de l'assurance de protection juridique, le dispositif proposé ne devrait pas réduire significativement le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle. Seuls les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle -pour lesquels l'assurance de protection juridique paraît le plus accessible financièrement- devraient surtout être concernés par l'instauration d'une subsidiarité.

En outre, les procès pris en charge par les assureurs dans le cadre de la garantie de protection juridique (50.000 par an environ) représentent encore un volume modeste rapporté aux flux d'affaires contentieuses, soit 2,5 % des affaires nouvelles portées devant les juridictions françaises chaque année¹ et concernent peu les domaines dans lesquels l'aide juridictionnelle est largement accordée (affaires familiales)², puisqu'ils sont souvent exclus du champ de la garantie.

Toutefois, à moyen terme et à condition que la garantie de protection juridique s'étende à de nouveaux domaines (droit de la famille, divorce en particulier), une **véritable complémentarité entre ces deux dispositifs** pourrait s'instaurer pour permettre l'accès au droit et à la justice du plus grand nombre et réduire la pression qui pèse sur les dépenses publiques.

Le dispositif ainsi proposé par votre commission apparaît particulièrement nécessaire à la lumière des récents travaux de l'Institut national de la statistique et des études économiques démontrant que le revenu moyen mensuel des Français s'élève à 1.314 euros, soit un montant très légèrement supérieur au plafond de l'aide partielle, ce qui laisse supposer qu'une grande partie de la population, susceptible de détenir une assurance de protection juridique pourrait bénéficier de l'aide juridictionnelle³.

Article 6

(art. L. 224-2-1 à L. 224-2-3 nouveaux, L. 224-3, L. 224-5-1 nouveau, L. 224-7-1 nouveau du code de la mutualité)

Coordinations

Votre commission vous propose, dans ses conclusions, de compléter le texte initial des propositions de loi par un article 6 pour reproduire dans les règles consacrées à l'assurance de protection juridique applicables aux mutuelles, l'intégralité des dispositions prévues aux articles premier à 4.

En effet, il convient de soumettre le contrat d'assurance de protection juridique aux mêmes règles quel que soit le statut de la société qui en est à l'origine (sociétés d'assurance, mutuelles).

¹ *L'assurance de protection juridique – ouvrage précité de M. Bernard Cerveau – page 247.*

² *En 2004, les affaires de divorce ont représenté 46 % des admissions des tribunaux de grande instance lesquelles comptent pour 61 % des admissions civiles majoritaires dans le dispositif.*

³ *Les revenus et le patrimoine des ménages – Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) – Novembre 2006.*

Aussi, il vous est proposé d'insérer dans le code de mutualité :

- un article L. 224-2-1 pour y reproduire la définition du sinistre prévue dans le texte proposé pour l'article L. 127-2-1 du code des assurances (article premier) ;

- un article L. 224-2-2 pour y reproduire les obligations réciproques des assureurs et des assurés définies dans le texte proposé pour l'article L. 127-2-2 (article premier) ;

- un article L. 224-2-3 pour y reproduire les nouvelles règles relatives à l'intervention obligatoire de l'avocat lors de la mise en jeu de la garantie mentionnées dans le texte proposé pour l'article L. 127-2-3 du code des assurances (article premier) ;

- un article L. 224-5-1 pour y reproduire les modalités de détermination des honoraires des avocats inscrites dans le texte proposé pour l'article L. 127-5-1 (article 3) ;

- un article L. 224-7-1 pour y reproduire les conditions de remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige précisées dans le texte proposé pour l'article L. 127-8 (article 4).

En outre, l'article L. 224-3 du même code serait complété pour y inscrire l'interdiction posée à la mutuelle ou l'union de suggérer le nom d'un avocat, sans demande écrite du membre participant (de l'assuré).

Intitulé de la proposition de loi

Votre commission vous propose, dans ses conclusions, un nouvel intitulé opérant une synthèse des titres des deux propositions de loi initiales pour faire référence à la « *réforme de l'assurance de protection juridique* ».

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter le texte de la proposition de loi dans la rédaction reproduite ci-après.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi portant réforme de l'assurance de protection juridique

Article premier

Après l'article L. 127-2 du code des assurances, sont insérés trois articles L. 127-2-1 à L. 127-2-3 ainsi rédigés :

« *Art. L. 127-2-1.* — Est considéré comme sinistre, au sens du présent chapitre, le refus qui est opposé à une réclamation dont l'assuré est l'auteur ou le destinataire.

« *Art. L. 127-2-2.* — Les consultations ou les actes de procédure réalisés avant la déclaration du sinistre ne peuvent justifier la déchéance de la garantie. Toute clause contraire est réputée non écrite.

« Cependant, ces consultations et ces actes ne sont pas pris en charge par l'assureur, sauf si l'assuré peut justifier d'une urgence à les avoir demandés.

« *Art. L. 127-2-3.* — L'assuré doit être assisté ou représenté par un avocat lorsque son assureur ou lui-même est informé de ce que la partie adverse est défendue dans les mêmes conditions. »

Article 2

L'article L. 127-3 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'assureur ne peut proposer le nom d'un avocat à l'assuré sans demande écrite de sa part. »

Article 3

Après l'article L. 127-5 du même code, il est inséré un article L. 127-5-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 127-5-1.* — Les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client, sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique. »

Article 4

Après l'article L. 127-7 du même code, il est ajouté un article L. 127-8 ainsi rédigé :

« *Art. L. 127-8.* — Le contrat d'assurance de protection juridique stipule que toute somme obtenue en remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige bénéficie par priorité à l'assuré pour les dépenses restées à sa charge et, subsidiairement, à l'assureur dans la limite des sommes qu'il a engagées. »

Article 5

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi modifiée :

1° L'article 2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection. » ;

2° Le dernier alinéa de l'article 3-1 est supprimé.

Article 6

Le code de la mutualité est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 224-2, sont insérés trois articles L. 224-2-1 à L. 224-2-3 ainsi rédigés :

« *Art. L. 224-2-1.* — Est considéré comme sinistre, au sens du présent chapitre, le refus qui est opposé à une réclamation dont le membre participant est l'auteur ou le destinataire.

« *Art. L. 224-2-2.* — Les consultations ou les actes de procédure réalisés avant la déclaration du sinistre ne peuvent justifier la déchéance de la garantie. Toute clause contraire est réputée non écrite.

« Cependant, ces consultations et ces actes ne sont pas pris en charge par la mutuelle ou l'union, sauf si le membre participant peut justifier d'une urgence à les avoir demandés.

« *Art. L. 224-2-3.* — Le membre participant doit être assisté ou représenté par un avocat lorsque la mutuelle, l'union ou lui-même est informé de ce que la partie adverse est défendue dans les mêmes conditions. » ;

2° L'article L. 224-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La mutuelle ou l'union ne peut proposer le nom d'un avocat au membre participant sans demande écrite de sa part. » ;

3° Après l'article L. 224-5, il est inséré un article L. 224-5-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 224-5-1.* — Les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client, sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec la mutuelle ou l'union. » ;

4° Après l'article L. 224-7, il est ajouté un article L. 224-7-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 224-7-1.* — Le contrat d'assurance de protection juridique stipule que toute somme obtenue en remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige bénéficie par priorité au membre participant pour les dépenses restées à sa charge et, subsidiairement, à la mutuelle ou à l'union dans la limite des sommes qu'elle a engagées. ».

TABLEAU COMPARATIF

Textes de référence	Texte de la proposition de loi n° 85 (2006-2007)	Texte de la proposition de loi n° 86 (2006-2007)	Conclusions de la commission
Code des assurances	Proposition de loi relative aux contrats d'assurance de protection juridique	Proposition de loi visant à réformer l'assurance de protection juridique	Proposition de loi portant réforme de l'assurance de protection juridique
<i>Art. L. 127-2. —</i>	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
L'assurance de protection juridique fait l'objet d'un contrat distinct de celui qui est établi pour les autres branches ou d'un chapitre distinct d'une police unique avec indication du contenu de l'assurance de protection juridique et de la prime correspondante.	Après l'article L. 127-2 du code des assurances, <i>il est inséré</i> trois articles ainsi rédigés :	Après l'article L. 127-2 du code des assurances, <i>il est inséré</i> trois articles ainsi rédigés :	Après... ...assurances, <i>sont insérés</i> trois articles L. 127-2-1 à L. 127-2-3 ainsi rédigés :
	« Art. L. — Est considéré comme sinistre, au sens du présent chapitre, le refus qui est opposé à une réclamation dont l'assuré est l'auteur ou le destinataire.	« Art. L. — Est considéré comme sinistre, au sens du présent chapitre, le refus qui est opposé à une réclamation dont l'assuré est l'auteur ou le destinataire.	« Art. L. 127-2-1. — Est...
	« Art. L. — Les consultations ou les actes de procédure réalisés avant la déclaration du sinistre ne peuvent justifier la déchéance de garantie. Toute clause contraire est réputée non écrite.	« Art. L. — Les consultations ou les actes de procédure réalisés avant la déclaration du sinistre ne peuvent justifier la déchéance de garantie. Toute clause contraire est réputée non écrite.	« Art. L. 127-2-2. — Les...
	« Cependant, ces consultations et ces actes ne sont pas pris en charge par l'assureur sauf si l'assuré peut justifier d'une urgence à les avoir demandés.	« Cependant, ces consultations et ces actes ne sont pas pris en charge par l'assureur sauf si l'assuré peut justifier d'une urgence à les avoir demandés.	« Cependant... ...l'assureur, sauf... ...demandés.
	« Art. L. — <i>L'assureur ne peut assister ni représenter seul l'assuré lorsqu'il est informé de ce que la partie adverse est assistée ou représentée par un avocat. »</i>	« Art. L. — <i>L'assureur ne peut assister ni représenter seul l'assuré lorsqu'il est informé de ce que la partie adverse est assistée ou représentée par un avocat. »</i>	« Art. L. 127-2-3. — <i>L'assuré doit être assisté ou représenté par un avocat lorsque son assureur ou lui-même est... ...est défendue dans les mêmes conditions. »</i>

Textes de référence	Texte de la proposition de loi n° 85 (2006-2007)	Texte de la proposition de loi n° 86 (2006-2007)	Conclusions de la commission
<p><i>Art. L. 127-3.</i> — Tout contrat d'assurance de protection juridique stipule explicitement que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne qualifiée par la législation ou la réglementation en vigueur pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré, dans les circonstances prévues à l'article L. 127-1, l'assuré a la liberté de le choisir.</p>			
<p>Le contrat stipule également que l'assuré a la liberté de choisir un avocat ou, s'il le préfère, une personne qualifiée pour l'assister, chaque fois que survient un conflit d'intérêt entre lui-même et l'assureur.</p>	<p>Article 2</p> <p>L'article L. 127-3 du code <i>des assurances</i> est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« L'assureur ne peut proposer le nom d'un avocat à l'assuré sans demande écrite de sa part. »</p>	<p>Article 2</p> <p>L'article L. 127-3 du code <i>des assurances</i> est complété par un <i>quatrième</i> alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« L'assureur ne peut proposer le nom d'un avocat à l'assuré sans demande écrite de sa part. »</p>	<p>Article 2</p> <p>L'article L. 127-3 du <i>même</i> code est... ...un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>(Alinéa sans modification).</p>
<p><i>Art. L. 127-5.</i> — En cas de conflit d'intérêt entre l'assureur et l'assuré ou de désaccord quant au règlement du litige, l'assureur de protection juridique informe l'assuré du droit mentionné à l'article L. 127-3 et de la possibilité de recourir à la procédure mentionnée à l'article L. 127-4.</p>	<p>Article 3</p> <p>Après l'article L. 127-5 du code des assurances, il est inséré un article <i>additionnel</i> ainsi rédigé :</p>	<p>Article 3</p> <p>Après l'article L. 127-5 du code <i>des assurances</i>, il est inséré un article <i>additionnel</i> ainsi rédigé :</p>	<p>Article 3</p> <p>Après... ...du <i>même</i> code, ...article L. 127-5-1 ainsi rédigé :</p>

Textes de référence	Texte de la proposition de loi n° 85 (2006-2007)	Texte de la proposition de loi n° 86 (2006-2007)	Conclusions de la commission
<p><i>Art. L. 127-7.</i> — Les personnes qui ont à connaître des informations données par l'assuré pour les besoins de sa cause, dans le cadre d'un contrat d'assurance de protection juridique, sont tenues au secret professionnel, dans les conditions et sous les peines fixées par l'article 226-13 du code pénal.</p>	<p>—</p> <p>« <i>Art. L. ...</i> . — Les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client, sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique. »</p>	<p>—</p> <p>« <i>Art. L. ...</i> . — Les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client, sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique. »</p>	<p>—</p> <p>« <i>Art. L. 127-5-1.</i> — Les... ...juridique. »</p>
<p>Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique</p>			<p><i>Article 4</i></p> <p>Après l'article L. 127-7 du même code, il est ajouté un article L. 127-8 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 127-8.</i> — Le contrat d'assurance de protection juridique stipule que toute somme obtenue en remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige bénéficie par priorité à l'assuré pour les dépenses restées à sa charge et, subsidiairement, à l'assureur dans la limite des sommes qu'il a engagées. »</p> <p><i>Article 5</i></p> <p>La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi modifiée :</p> <p>1° L'article 2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>

Textes de référence	Texte de la proposition de loi n° 85 (2006-2007)	Texte de la proposition de loi n° 86 (2006-2007)	Conclusions de la commission
<p>en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Cette aide est totale ou partielle.</p> <p>Son bénéfice peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes.</p> <p>Aux mêmes conditions, il peut être accordé aux syndicats de copropriétaires d'immeubles soumis à la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, lorsque l'immeuble fait l'objet d'un plan de sauvegarde en application de l'article L. 615-1 du code de la construction et de l'habitation ou lorsqu'un administrateur provisoire est désigné en application de l'article 29-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 précitée, pour l'exercice des actions de recouvrement des créances tant en demande qu'en défense.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 3-1.</i> — Par dérogation aux deuxième et troisième alinéas de l'article 2 et à l'article 3, et pour l'application de la directive 2003/8/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, visant à améliorer l'ac-</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p> <p><i>« L'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection. » ;</i></p> <p><i>2° Le dernier alinéa de l'article 3-1 est supprimé.</i></p>

Textes de référence	Texte de la proposition de loi n° 85 (2006-2007)	Texte de la proposition de loi n° 86 (2006-2007)	Conclusions de la commission
<p>cès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires, l'aide juridictionnelle est accordée dans les litiges transfrontaliers en matière civile ou commerciale, et dans cette même matière définie au titre II, aux personnes qui, quelle que soit leur nationalité, sont en situation régulière de séjour et résident habituellement dans un Etat membre de l'Union européenne, à l'exception du Danemark, ou y ont leur domicile.</p> <p>Le litige transfrontalier est celui dans lequel la partie qui sollicite l'aide a sa résidence habituelle ou son domicile dans un Etat membre autre que celui où siège la juridiction compétente sur le fond du litige ou que celui dans lequel la décision doit être exécutée. Cette situation s'apprécie au moment où la demande d'aide est présentée.</p> <p>L'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge, soit au titre d'un contrat d'assurance, soit par d'autres systèmes de protection.</p>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Code de la mutualité			<p><i>Article 6</i></p> <p><i>Le code de la mutualité est ainsi modifié :</i></p> <p><i>1° Après l'article L. 224-2, sont insérés trois articles L. 224-2-1 à L. 224-2-3 ainsi rédigés :</i></p>
<p><i>Art. L. 224-2. —</i></p> <p>L'assurance de protection juridique fait l'objet d'un bulletin d'adhésion ou d'un contrat distinct de celui qui est établi</p>			

Textes de référence	Texte de la proposition de loi n° 85 (2006-2007)	Texte de la proposition de loi n° 86 (2006-2007)	Conclusions de la commission
<p>pour les autres branches ou d'un chapitre distinct d'un contrat unique avec indication du contenu de l'assurance de protection juridique et de la cotisation correspondante.</p> <p><i>Art. L. 224-3. — Tout contrat d'assurance de protection juridique stipule explicitement que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne qualifiée par la législation ou la réglementation en vigueur pour défendre, représenter ou servir les intérêts du membre participant, dans les circonstances</i></p>			<p>—</p> <p><i>« Art. L. 224-2-1. — Est considéré comme sinistre, au sens du présent chapitre, le refus qui est opposé à une réclamation dont le membre participant est l'auteur ou le destinataire.</i></p> <p><i>« Art. L. 224-2-2. — Les consultations ou les actes de procédure réalisés avant la déclaration du sinistre ne peuvent justifier la déchéance de la garantie. Toute clause contraire est réputée non écrite.</i></p> <p><i>« Cependant, ces consultations et ces actes ne sont pas pris en charge par la mutuelle ou l'union, sauf si le membre participant peut justifier d'une urgence à les avoir demandés.</i></p> <p><i>« Art. L. 224-2-3. — Le membre participant doit être assisté ou représenté par un avocat lorsque la mutuelle, l'union ou lui-même est informé de ce que la partie adverse est défendue dans les mêmes conditions. » ;</i></p>

Textes de référence	Texte de la proposition de loi n° 85 (2006-2007)	Texte de la proposition de loi n° 86 (2006-2007)	Conclusions de la commission
<p>prévues à l'article L. 224-1, le membre participant a la liberté de le choisir.</p> <p>Le contrat stipule également que le membre participant a la liberté de choisir un avocat ou, s'il le préfère, une personne qualifiée pour l'assister, chaque fois que survient un conflit d'intérêt entre lui-même et la mutuelle ou l'union.</p> <p>Aucune clause du contrat ne doit porter atteinte, dans les limites de la garantie, au libre choix ouvert au membre participant par les deux alinéas précédents.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. L. 224-5. — En cas de conflit d'intérêts entre la mutuelle ou l'union et le membre participant ou de désaccord quant au règlement du litige, la mutuelle ou l'union informe le membre participant du droit mentionné à l'article L. 224-3 et de la possibilité de recourir à la procédure mentionnée à l'article L. 224-4.</i></p> <p>.....</p>			<p>2° <i>L'article L. 224-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« La mutuelle ou l'union ne peut proposer le nom d'un avocat au membre participant sans demande écrite de sa part. »</i></p> <p>3° <i>Après l'article L. 224-5, il est inséré un article L. 224-5-1 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. L. 224-5-1. — Les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client, sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec la mutuelle ou l'union. » ;</i></p>

Textes de référence	Texte de la proposition de loi n° 85 (2006-2007)	Texte de la proposition de loi n° 86 (2006-2007)	Conclusions de la commission
<p><i>Art. 224-7.</i> — Les mutuelles ou unions qui pratiquent l'assurance de protection juridique peuvent opter pour l'une des modalités de gestion suivantes :</p>	—	—	—
<p><i>a)</i> Soit les membres du personnel chargés de la gestion des remboursements de la branche protection juridique ou de conseils juridiques relatifs à cette gestion ne peuvent exercer en même temps une activité semblable dans une autre branche pratiquée par la mutuelle ou l'union qui les emploie, ni dans une autre mutuelle ou union ayant avec ces dernières des liens financiers ou administratifs ;</p>			
<p><i>b)</i> Soit les remboursements de la branche « protection juridique » sont confiés à une mutuelle ou union juridiquement distincte.</p>			
<p>Si elles ne font pas ce choix, alors le contrat d'assurance de protection juridique doit prévoir le droit, pour tout membre participant ou ayant droit, de confier la défense de ses intérêts, dès qu'il est en droit de réclamer l'intervention de l'assurance au titre du contrat, à un avocat ou à une personne qualifiée de son choix.</p>			<p><i>4°</i> Après l'article L. 224-7, il est inséré un article L. 224-7-1 ainsi rédigé :</p>
			<p>« Art. L. 224-7-1. — Le contrat d'assurance de protection juridique stipule que toute somme obtenue en remboursement des frais et des honoraires exposés pour le règlement du litige bénéficie par priorité au membre participant pour les dépenses restées à sa charge et, subsi-</p>

Textes de référence

**Texte de la proposition
de loi n° 85 (2006-2007)**

**Texte de la proposition
de loi n° 86 (2006-2007)**

**Conclusions
de la commission**

—
*diairement, à la mutuelle ou
à l'union dans la limite des
sommes qu'elle a engagées. »*

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR M. YVES DÉTRAIGNE, RAPPORTEUR

- *Personnalité*
 - M. Bernard Cerveau**, président de l'Association des juristes d'assurance et de réassurance (AJAR)

- *Représentants des avocats*
 - **Conseil national des Barreaux et Conférence des Bâtonniers** (audition commune)
 - **Amicale des avocats de la GMF et du groupe Azur**

- *Représentants des assureurs*
 - Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) et Groupement des sociétés de protection juridique** (audition commune)

- *Ministère de l'économie et des finances*

- *Ministère de la justice*

- *Associations de consommateurs*
 - UFC - Que choisir*
 - Association consommation, logement et cadre de vie

* Cette association a remis une contribution écrite.