

N° 345

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mars 2011

PROPOSITION DE LOI

*relative à la rétribution des avocats en charge des missions d'aide
juridictionnelle,*

PRÉSENTÉE

Par Mmes Josiane MATHON-POINAT, Nicole BORVO COHEN-SEAT, Éliane ASSASSI, M. François AUTAIN, Mme Marie-France BEAUFILS, M. Michel BILLOUT, Mme Annie DAVID, M. Jean-Claude DANGLLOT, Mmes Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, Gélita HOARAU, M. Robert HUE, Mme Marie-Agnès LABARRE, M. Gérard LE CAM, Mme Isabelle PASQUET, MM. Jack RALITE, Ivan RENAR, Mmes Mireille SCHURCH, Odette TERRADE, MM. Bernard VERA et Jean-François VOGUET,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Si la législation française offre un champ de services juridiques sous aide juridictionnelle parmi les plus importants en droit comparé, le budget affecté à ce service est très insuffisant. À titre de comparaison, 300 millions d'euros sont budgétés pour cette mission en France (alors que le besoin de financement est communément évalué à 1 milliard d'euros), contre 3 milliards au Royaume-Uni.

Ce manque de financement est directement subi par le justiciable. En effet, en l'état actuel, les conditions permettant aux avocats d'assurer une défense de qualité dans les domaines de l'aide juridictionnelle ne sont pas réunies, puisqu'il est avancé à juste titre que l'avocat n'est pas rémunéré à la hauteur de son intervention et travaille à perte dans une large majorité de ses dossiers.

Le financement de l'aide juridictionnelle ne se conçoit que moyennant l'engagement prioritaire de l'État. Cependant, la recherche de financements complémentaires doit être envisagée.

Tout d'abord, le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle dépend de facteurs socio-économiques et conjoncturels non maîtrisables, mais aussi de décisions politiques ayant un impact immédiat sur le nombre de bénéficiaires. L'effort budgétaire demandé à l'État doit rester une priorité, l'accès au droit relevant des missions régaliennes.

La rétribution des avocats intervenant en la matière a toujours été un point de tension avec les pouvoirs publics. Il est nécessaire que les nouveaux dispositifs législatifs et les missions qui en découlent fassent l'objet d'une évaluation préalable de leur impact au niveau de l'aide juridictionnelle. Plus encore, **l'État doit automatiquement envisager de compléter sa contribution en fonction des nouvelles missions d'aide juridictionnelle qu'il ordonnera ou qui découleront des lois nouvelles, dès que celles-ci seront susceptibles de recourir à cette aide.**

Ensuite, dans le souci de préserver la pérennité et la qualité d'un système qui a pour ambition de garantir à tous un égal accès à la justice, il est incontournable de prendre enfin conscience du mécontentement qui

monte dans les Barreaux, et de l'insatisfaction générée par ce système qui repose essentiellement sur la bonne volonté de la profession. Celle-ci préconise depuis longtemps une réforme en profondeur de l'aide juridictionnelle qui, bien que la dépassant, fait de la problématique du financement une question centrale. Le rapport sur les professions du droit transmis au gouvernement en 2009 (rapport DARROIS), consacre sa troisième partie à l'étude des pistes à envisager pour cette réforme. Ceci laisse présager une éventuelle remise à plat à travers un projet de loi dont l'aboutissement demeure cependant lointain et trop incertain eu égard à l'urgence de la situation. Urgence accentuée par la réforme de la procédure pénale dont le projet de loi sur la garde à vue, actuellement en discussion, est annoncé comme le prélude d'une réforme d'envergure en la matière. Sur ce dernier point, le renforcement espéré et attendu des droits de la défense aura pour conséquence inévitable la création de nouvelles missions pour l'avocat.

Outre notre souci d'assurer un financement des nouvelles missions éligibles à l'aide juridictionnelle, notre attention est aujourd'hui tournée vers l'augmentation des revenus de l'avocat intervenant en matière de procédure pénale au titre de cette aide. Cette attention particulière se justifie par l'utilité et la nécessaire implication de l'avocat qui n'est plus à démontrer, dans une matière fondamentalement attentatoire aux libertés et où il trouvera un rôle de plus en plus accru. Il convient donc de rémunérer plus justement ses missions afin de réunir les conditions d'une bonne défense du justiciable, aujourd'hui entravée par un étranglement financier de son avocat dû à la multiplication de ses tâches sans rémunération appropriée.

Le rapport DARROIS préconise la création d'une contribution financière des professionnels du droit, qui viendrait s'ajouter à la dotation budgétaire actuelle de l'État pour abonder le financement de l'aide juridique. Cette contribution serait prélevée sur les professionnels exerçant une activité juridique à titre principal (avocats, huissiers, notaires...) et ceux pratiquant le droit à titre accessoire dans le cadre d'une profession réglementée (greffiers des tribunaux de commerce, experts comptables, banquiers, assureurs...).

Si l'abondement du budget de l'aide de juridictionnelle par la plupart des taxations prévues par ce rapport semble pertinent, la taxation du chiffre d'affaires des avocats à cet effet, soulève des interrogations. En effet, il est observé que le tarif de l'aide juridictionnelle est déjà largement inférieur à leurs honoraires. Les avocats supportent de ce seul fait une part de la

charge que représente l'aide juridictionnelle. Il serait donc injuste d'ajouter à cette contribution en nature une taxe sur leur chiffre d'affaires.

Cependant, en tenant compte de cette observation, cette participation revêt un certain intérêt dans une autre perspective, car si la profession d'avocat contribue en grande majorité au système, cette contribution n'est pas supportée de manière équitable par l'ensemble des avocats. En particulier, les grands cabinets d'affaire, dont la clientèle n'est jamais bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, devraient être disposés à contribuer, dans un souci d'égalité, à l'effort de solidarité supporté par leurs confrères.

Ainsi, contrairement à la proposition du rapport DARROIS impliquant l'utilisation des fonds prélevés sur le chiffre d'affaires des avocats pour financer les solutions ponctuelles et les nouvelles missions, nous estimons que ces fonds doivent servir à améliorer le taux horaire de référence. Dans cette perspective, l'ensemble des fonds récoltés alimenterait un fond spécifique, distinct du fonds alimenté par l'État au titre des missions d'aide juridictionnelle. La somme récupérée annuellement par les CARPA serait équitablement partagée entre les avocats participant activement à des missions d'aide juridictionnelle, en tenant compte des difficultés liées à chaque dossier pris en charge. Ceci permettra une amélioration des revenus de ces derniers sans encourir un désengagement de l'État concernant les nouvelles missions créées.

Il ne s'agit pas ici de faire assumer par la profession la charge du financement qui relève de la solidarité nationale, mais d'assurer en son sein une répartition plus équitable des missions éligibles à l'aide juridictionnelle, de tout temps assumées par cette dernière mais dévolues aujourd'hui dans les faits, à une partie réduite de celle ci.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 1^{er} de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « La loi prévoit et reconnaît le principe de prise en charge de toutes les missions assurées par l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle. »

Article 2

- ① Après l'article 67 du titre II de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, il est inséré un article L. 67-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 67-1.* – La loi assure une implication équitable entre les avocats des missions éligibles à l'aide juridictionnelle.
- ③ « Une participation effective et équitable de tous les avocats est assurée soit par la prise en charge de dossiers éligibles à l'aide juridictionnelle, soit par une participation financière.
- ④ « Cette participation, répartie entre les avocats prenant en charge des dossiers éligibles à l'aide juridictionnelle, alimente un fonds autonome. »

Article 3

Les pertes de recettes éventuellement subies par l'État en application de l'article 3 de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.