



L'AIDE JURIDICTIONNELLE RÉFORMER UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

Commission des finances

Rapport d'information n° 23 de M. Roland du Luart, sénateur de la Sarthe,
Rapporteur spécial de la mission « Justice »

Le diagnostic : un système au bord de l'implosion

I. L'emballlement du nombre des admissions

L'aide juridictionnelle (AJ) est victime de son succès. Alors qu'on dénombrait, en 1991, 348.587 admissions, ce nombre s'est élevé, en 2006, à **904.532**.

Malgré une stabilisation de 1998 à 2000 et même un recul significatif en 2001, **le nombre des admissions a connu une hausse considérable entre 1991 et 2006 : + 159,5 %**.

La transition entre la loi de 1972 et celle de 1991

Si l'on isole « l'effet rattrapage » lié à la transition entre le régime de la loi de 1972 et celui de la loi de 1991, l'augmentation des admissions demeure à un niveau très élevé : **+ 76,4 % entre 1993 et 2006**.

Un tel résultat peut diversement s'interpréter. S'il témoigne d'une réussite incontestable du dispositif en place (réponse correspondant à une attente des justiciables, bonne diffusion de l'information quant à l'existence de cette aide), il traduit aussi, en creux, une certaine paupérisation de la population française et fait peser une lourde hypothèque sur la soutenabilité de la dépense consacrée à l'AJ sur le moyen terme.

II. Le risque d'asphyxie budgétaire

De 1992 à 2006, la dépense est passée de 131 millions d'euros à 300,4 millions d'euros, soit une augmentation de **+ 129,3 %**.

Au total, **sur la période 1991-2006, l'enveloppe des crédits consommés a progressé de + 391,3 %**.

En euros constants, cette tendance à la forte hausse est à peine moins marquée (+ 82,9 % entre 1992 et 2006, et + 282,8 % entre 1991 et 2006).

Le budget de l'aide juridictionnelle en 2008

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2008 a ouvert une autorisation en crédits de paiement (CP) à hauteur de 318,1 millions d'euros.

Rapportée aux crédits de la justice en France (6.519,3 millions d'euros de CP ouverts par le PLF pour 2008), la dépense de l'AJ représente ainsi, dans le PLF pour 2008, **4,9 % de l'enveloppe budgétaire globale consacrée à la justice**.

Son poids relatif dans le budget de la justice et sa dynamique depuis 1991-1992 font de la dépense liée à l'AJ une variable dont **l'évolution est très préoccupante**.

Les remèdes : la transparence appliquée à la profession d'avocat

I. Une refonte d'ensemble du barème pour mieux assurer la rémunération de l'avocat

Au-delà de la problématique trop réductrice de la revalorisation de l'unité de valeur (UV), la question se pose de la base de référence même de ce barème.

Les difficultés financières auxquelles sont confrontés les avocats dans le cadre de l'AJ sont liées à **une « usure » progressive du barème** retenu pour calculer la rétribution des missions d'AJ.

L'UV sert de base à la rétribution de l'avocat

L'UV était à l'origine conçue comme représentative d'une demi-heure de travail de l'avocat. Or, cette correspondance a perdu de son sens au fil du temps. Au point que **l'UV ne peut plus que s'apparenter de très loin à la rétribution d'une demi-heure de travail de l'avocat**. Cette référence pratique est devenue désormais largement théorique.

Un tel constat n'est pas sans incidence sur le **décalage** vigoureusement critiqué par la profession d'avocat entre le « point mort horaire » et la rétribution des missions à l'AJ.

Une grille de rémunération plus transparente doit être bâtie. Le barème actuel repose sur un principe devant être maintenu : un forfait selon le type de procédure.

Cependant ce forfait doit aujourd'hui beaucoup mieux correspondre à **la réalité du travail accompli par l'avocat** afin de permettre sa juste rémunération.

Deux leviers doivent être pris en considération :

- le coût horaire de la prestation de l'avocat ;
- le temps passé par type de mission.

L'objectif poursuivi est de parvenir à l'établissement d'un **« barème horaires »**.

II. La fin de la choquante inégalité des avocats devant les charges du service public de la justice

L'AJ est l'héritière d'une pratique relevant tout à la fois de la charité et du **devoir de solidarité envers les plus démunis**.

Cette œuvre collective de défense des plus démunis a toutefois eu **tendance à se déliter** au fil du temps pour en laisser finalement peser la charge à un nombre limité d'avocats.

Ainsi, **tous les avocats ne contribuent pas aujourd'hui au fonctionnement de l'AJ**.

Un avocat sur deux traite des dossiers d'aide juridictionnelle

Sur les 47.798 avocats répartis sur le territoire, seuls 22.466 ont exercé au moins une mission d'AJ en 2005, soit **un peu moins d'un sur deux** (47 %). Une concentration probablement excessive est même en cours, dès lors que 9,4 % des avocats (4.492 avocats) assurent 64 % des missions d'AJ.

Le dispositif proposé pour surmonter cette inéquité repose sur une participation des avocats soit en temps, **« participation temps »**, soit par le biais d'une contribution financière, **« participation financière »**.

Ce dispositif se fonde sur une idée simple. Dans la mesure où l'ensemble de la profession participe au bon fonctionnement de l'AJ, **les avocats choisissent** d'apporter leur contribution à ce fonctionnement soit en acceptant les missions d'AJ (« participation temps »), soit en contribuant financièrement à la bonne marche du système (« participation financière »).

Les remèdes : la responsabilisation du justiciable

I. Assurer la survie financière du système et lutter contre les comportements procéduriers

► Une meilleure responsabilisation de l'ensemble des bénéficiaires de l'AJ est souhaitable.

Si l'AJ constitue un « filet de sécurité » pour les plus démunis en matière d'accès à la justice, elle s'apparente grandement à d'autres dispositifs d'aide et de soutien, notamment ceux relevant de **l'assurance maladie**. Elle présente avec eux de nombreux points communs : une philosophie d'assistance aux plus fragiles, un financement mutualisé reposant sur l'ensemble de la collectivité, des conditions d'accès en fonction des ressources.

L'exemple de l'assurance maladie

Afin de garantir la pérennité de son financement et de renforcer la responsabilité de chacun face au système d'aide, l'assurance maladie s'est dotée de « mécanismes de rappel » tels que **le forfait journalier** en matière d'hospitalisation ou **le ticket modérateur** en matière de dépenses de santé.

► Dans un contexte de crise de l'AJ qui n'est pas sans rappeler sur de nombreux points celle de l'assurance maladie, **il est urgent d'imaginer une évolution profonde du dispositif existant.**

Si la majorité des justiciables ne fait appel qu'en extrême limite à la justice et, le cas échéant, à l'AJ, **certaines « comportements limites »** contribuent toutefois au déséquilibre du système dans son ensemble. L'AJ n'est pas épargnée par les abus de justiciables particulièrement procéduriers, **multipliant les actions en justice** d'autant plus aisément qu'ils finissent par acquérir une parfaite connaissance de l'appareil judiciaire et disposent d'un « **droit de tirage** » **illimité** en matière d'AJ.

II. Le « ticket modérateur justice »

► En s'inspirant de la logique de l'assurance maladie, il paraît souhaitable d'introduire un « ticket modérateur justice » dans le dispositif de l'AJ.

Ce ticket modérateur laisserait à la charge du bénéficiaire de l'AJ une part de la dépense de justice liée à son affaire.

De par son principe, il nécessiterait bien évidemment un **reprofilage de l'AJ partielle** (redéfinition des niveaux de prise en charge à l'AJ partielle).

Les publics exemptés du ticket modérateur

Certains publics pourraient être **exemptés de ce ticket**. Par exemple :

- les bénéficiaires des minimas sociaux (RMI, allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, RSA...);
- les mineurs ;
- les victimes de crimes d'atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne, ainsi que leurs ayants droit.

► **Le niveau du « ticket modérateur justice »** constitue bien évidemment le nœud de ce nouveau dispositif d'AJ. Trop élevé, il représenterait une barrière à l'accès à la justice et remettrait en cause l'esprit même de l'AJ. Trop bas, il n'aurait qu'un effet de responsabilisation à la marge et resterait sans réelle incidence sur la problématique du financement de l'AJ.

Alors que le forfait journalier s'élève à 16 euros par jour dans la majorité des cas, le rapport construit des **scénarii** selon plusieurs niveaux pour le « ticket modérateur justice » : **5 euros, 15 euros, 30 euros et 40 euros.**

Les remèdes : l'efficacité accrue de l'Etat

I. Améliorer le recouvrement de l'aide juridictionnelle

Les frais avancés au titre de l'AJ sont **recouvrables contre l'adversaire** du bénéficiaire de l'AJ condamné aux dépens et qui ne bénéficie pas lui-même de l'AJ.

Les montants recouverts dans ce cadre sont très insuffisants. En 2004 et 2005, ils n'ont représenté que, respectivement, 11,4 millions d'euros et **11,5 millions d'euros, pour un montant théorique maximal estimé à 20 millions d'euros**

Dans un contexte budgétaire tendu, une amélioration des mécanismes de recouvrement et **une plus grande sensibilisation des acteurs de ce recouvrement** deviennent impératifs (cf. les conclusions de l'audit de modernisation sur le recouvrement de l'AJ).

II. Assurer un meilleur suivi de la performance en matière d'aide juridictionnelle

Dans le cadre de la LOLF, la **création d'un indicateur de performance** portant sur le taux d'émission des états de recouvrement de l'AJ par les juridictions

(au sein du programme « Accès au droit et à la justice ») permettrait de mieux suivre les efforts réalisés par les juridictions.

III. Systématiser l'évaluation de l'impact sur les crédits de l'aide juridictionnelle de toute nouvelle loi

Un « principe de précaution » élémentaire doit désormais prévaloir : **« aucune évolution (de la loi) sans évaluation préalable (de son impact sur les crédits de l'AJ) »**.

IV. Tirer profit de la réforme de la carte judiciaire

La réforme de la carte judiciaire doit être l'occasion de **diffuser encore plus largement l'usage des nouvelles technologies** au sein de l'institution judiciaire : dossier téléchargeables en ligne, plates-formes numériques d'échange sécurisées entre les juridictions, d'une part, et les avocats et les auxiliaires de justice, d'autre part.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.27.07
Télécopie : 01.42.34.26.06

Président

M. Jean Arthuis
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



Rapporteur spécial

M. Roland du Luart
Sénateur (UMP) de la Sarthe

