

N° 580

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juin 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la mise en œuvre de la loi réformant la procédure d'appel,

Par M. Patrice GÉLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Vincent Capo-Canellas, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, René Garrec, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Huest, Philippe Kaltenbach, Mme Isabelle Lajoux, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PARAGRAPHE LIMINAIRE - LE DISPOSITIF PRÉVU POUR LA SUPPRESSION DE LA PROFESSION D'AVOUÉ PRÈS LES COURS D'APPEL	7
I. UNE INDEMNISATION EFFICACEMENT CONDUITE, MAIS DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES MAL MAÎTRISÉES	9
A. DE FORTS MONTANTS D'INDEMNISATION, PAYÉS RAPIDEMENT	9
B. DES ENGAGEMENTS FINANCIERS MAL ASSURÉS.....	10
1. <i>Une recette sous-calibrée.....</i>	10
2. <i>Un risque contentieux non négligeable.....</i>	11
3. <i>Un désaccord persistant entre les caisses de retraite</i>	12
II. UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL POUSSÉ, MAIS QUI A CONCERNÉ TROP PEU DE SALARIÉS	13
A. D'IMPORTANTES MOYENS CONSACRÉS À LA RECONVERSION DES SALARIÉS	13
B. UN TROP GRAND NOMBRE DE SALARIÉS LAISSÉS DE CÔTÉ.....	14
1. <i>À peine un tiers des salariés licenciés pris en charge.....</i>	14
2. <i>De faibles recrutements dans les services judiciaires</i>	15
III. UN BILAN EN DEMI-TEINTE : UNE RÉFORME DOULOUREUSE POUR CEUX QUI L'ONT SUBIE, UN BÉNÉFICE ENCORE INCERTAIN POUR LE JUSTICIAIRE.....	16
A. UNE RÉFORME DUREMENT RESENTIE PAR CEUX QUI L'ONT SUBIE.....	16
B. UNE SIMPLIFICATION ET UNE DIMINUTION DU COÛT DE L'APPEL PAS ENCORE AVÉRÉES.....	17
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	25

Mesdames, Messieurs,

En se saisissant, un peu plus de trois ans après sa promulgation, de la loi du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel¹, votre commission a souhaité honorer l'engagement qu'elle avait pris de suivre avec vigilance l'application de ce texte.

En effet, cette loi a supprimé la profession d'avoués près les cours d'appel ainsi que leur monopole de postulation² devant ces cours. Ce faisant, elle leur a imposé, ainsi qu'à leur personnel, une difficile reconversion. Même si le Sénat a œuvré pour prévoir une compensation équitable, le sacrifice infligé, au nom de l'intérêt général et en vertu des exigences européennes, aux membres de cette profession et à leurs salariés, était important. Il justifie pleinement que votre commission examine la façon dont cette loi a été mise en œuvre, ainsi que l'efficacité des mesures indemnitaires ou d'aide à la reconversion que celle-ci avait prévues.

Pour dresser le bilan de cette réforme, votre rapporteur, déjà rapporteur de la loi du 25 janvier 2011, a entendu à la fois ceux qui ont été chargés de sa mise en œuvre et ceux, représentants des avoués comme de leurs salariés, auxquels elle s'est appliquée.

Au terme de ses travaux, il constate qu'elle appelle une appréciation mitigée. Si elle a été mise en œuvre avec efficacité et célérité, plusieurs sujets de préoccupations subsistent : les conséquences financières ne sont pas maîtrisées, et la situation des anciens salariés d'avoués est mal assurée. Le bilan qui peut en être dressé, à titre de conclusion provisoire, est donc en demi-teinte.

¹ Loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel.

² La postulation désigne l'accomplissement, au nom d'un plaideur, des actes de la procédure devant une juridiction. On la distingue généralement de la plaidoirie, qui consiste, elle, à présenter oralement devant la juridiction les prétentions de celui que l'on défend. Il n'y avait plus, depuis la loi du 31 décembre 1971, de monopole de la postulation devant les tribunaux de grande instance, les avoués devant ces tribunaux ayant été intégrés à la profession des avocats. Seuls restaient, au moment de la discussion de la loi du 25 janvier 2011, les avoués près les cours d'appel, titulaire d'un monopole de postulation devant ces cours.

PARAGRAPHE LIMINAIRE - LE DISPOSITIF PRÉVU POUR LA SUPPRESSION DE LA PROFESSION D'AVOUÉ PRÈS LES COURS D'APPEL

La loi du 25 janvier 2011 recouvrait quatre volets.

- *L'intégration de la profession d'avoué à celle d'avocat et ses conséquences*

La loi organisait tout d'abord la suppression du monopole de postulation reconnu aux avoués et la fusion des professions d'avoués et d'avocats. Ces derniers voyaient leur compétence étendue à la postulation en appel, ce qui leur permettait d'asseoir entièrement, en appel, comme en première instance, leur monopole de représentation en justice.

Conséquence de l'intégration de la profession d'avoué à celle d'avocat, il convenait de régler la question de l'affiliation des anciens avoués devenus avocat aux caisses de retraites des avocats ou des avoués, et, surtout, de déterminer lesquelles seraient tenues de verser les pensions aux anciens avoués retraités. Le principe retenu a été de conserver cette charge aux caisses qui y étaient tenues jusqu'alors, la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CAVPL) et la caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM). Les avoués qui seraient devenus avocats seraient en revanche affiliés à la caisse nationale des barreaux français (CNBF), cette dernière devant compenser à la CAVOM cet afflux de cotisants, en tenant compte de leur durée prévisible de cotisation et des droits à pension qu'ils se créeront au sein de cette caisse.

- *L'indemnisation des avoués et de leurs salariés*

Les avoués tenaient de la loi sur les finances du 28 avril 1816 le droit de proposer leur successeur au garde des sceaux. La cession des offices s'organisant à partir de ce droit de présentation, sa suppression, consécutive à la suppression du monopole de postulation, constituaient, pour les avoués qui avaient, à l'époque, acheté un office ou des parts sociales dans un office, une perte patrimoniale nette. L'article 13 de la loi prévoyait donc qu'ils en soient indemnisés au terme d'une procédure identique, comme le Sénat l'avait proposé, à celle applicable devant le juge de l'expropriation. Une commission était chargée de présenter les offres d'indemnisation (article 16). Le versement d'un acompte était prévu ainsi qu'une contribution au remboursement anticipé des emprunts éventuellement contractés pour acheter l'office (article 17).

Le même article 13 prévoyait en outre une indemnisation spécifique pour les avoués qui exerçaient leur activité au sein d'une société dont ils ne détenaient que des parts en industrie. En effet, contrairement à celles en capital, ces parts n'ont aucune valeur patrimoniale et ne pouvaient être évaluées sur la base de la perte du droit de présentation.

À l'initiative du Sénat, l'indemnisation avait été étendue à d'autres chefs de préjudice éventuels : le préjudice de carrière, le préjudice économique et les préjudices accessoires toutes causes confondues. Toutefois, cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel¹.

L'article 14 de la loi prévoyait, quant à lui, le versement d'indemnités de licenciement majorées, pour tous les salariés d'avoués, licenciés en conséquence directe de la loi, entre sa publication et le 31 décembre 2012. Les indemnités s'élevaient à un mois de salaire par année d'ancienneté, dans la limite de trente mois.

- ***Les aides à la reconversion des avoués et de leurs salariés***

L'intégration de la profession d'avoué au sein de celle d'avocat était conçue comme la voie normale de reconversion des membres de cette profession. Il était même prévu que ceux-ci se voient reconnaître de droit une spécialisation en procédure d'appel (article premier).

Toutefois, d'autres opportunités leur étaient offertes : ils pouvaient accéder aux autres professions d'officiers publics ou ministériels² et être dispensés totalement ou partiellement des stages, de la formation professionnelle ou des titres ou des diplômes requis. Leurs collaborateurs, ayant réussi l'examen d'aptitude à la profession d'avoué, pouvaient quant à eux, soit être dispensés de certaines des conditions d'accès à ces professions, soit exercer celle d'avocat (article 21 et 22).

Les licenciements opérés sur la base de la loi étant réputés posséder le caractère de licenciements économiques, les salariés devaient quant à eux pouvoir bénéficier des dispositifs de reconversion de droit commun applicables en la matière (convention de reclassement personnalisé ou contrat de transition professionnelle). Comme on le verra³, le Gouvernement, s'était engagé à mobiliser des moyens importants, avec, notamment la création d'une cellule de reclassement *ad hoc*.

En outre, Mme Michèle Alliot-Marie, alors garde des sceaux, avait pris des engagements de recrutements des salariés des avoués dans des emplois judiciaires.

- ***Les modalités de financement de la réforme***

Un fonds d'indemnisation a été créé par l'article 19 de la loi, chargé de procéder au versement de l'ensemble des indemnisations qui pouvaient être réclamées sur le fondement de ladite loi. Les ressources de ce fonds ont

¹ La censure est intervenue pour un double motif : l'indemnisation d'un préjudice de carrière a été jugée sans lien avec la nature des fonctions d'un officier public ministériel. Celle des deux autres chefs de préjudices a été jugée contraire à l'exigence de bon emploi des deniers publics et constitutive d'une rupture d'égalité devant les charges publiques, dans la mesure où ces préjudices n'étaient qu'éventuels, compte tenu de la possibilité d'une poursuite d'activité en tant qu'avocat.

² Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, notaire, commissaire-priseur judiciaire, greffier de tribunal de commerce, huissier de justice, administrateur et mandataire judiciaire.

³ Cf. *infra*, I, A.

été constituées d'une part par le produit d'avances ou d'emprunt effectués par la caisse des dépôts ou consignation, et, d'autre part, par celui d'une taxe affectée¹, d'un montant de 150 euros, prélevée sur chaque partie à une instance d'appel. Cette taxe ne porte toutefois que sur les procédures pour lesquelles la constitution d'avocat est obligatoire.

I. UNE INDEMNISATION EFFICACEMENT CONDUITE, MAIS DES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES MAL MAÎTRISÉES

A. DE FORTS MONTANTS D'INDEMNISATION, PAYÉS RAPIDEMENT

Au 1^{er} septembre 2011, on comptait 430 avoués, qui exerçaient au sein de 235 offices et employaient 1 800 salariés. Six mois plus tard, au 1^{er} janvier 2012, les avoués sont automatiquement devenus avocats, sauf refus de leur part. Ils ont dû entre le vote de la loi et cette date, procéder à certains licenciements, convertir leur office en un cabinet d'avocat, ou le liquider.

Il était essentiel que les mécanismes compensateurs soient mis en œuvre sans délais. Votre rapporteur souligne que tel a été le cas, qu'il s'agisse de l'indemnisation des avoués ou de celle de leurs salariés.

- *L'indemnisation des avoués*

La commission d'indemnisation, présidée par M. Jean-Louis Gillet, est parvenue à présenter une offre à chacun des 235 offices, dans les délais prévus. 220 de ces offres ont été acceptées, et 13 contestées devant le juge de l'expropriation -2 sont restées sans réponses. 292 millions d'euros ont été versés aux avoués sur cette base, dont 108 millions d'euros au titre de l'acompte prévu par la loi, la quasi-totalité des avoués ayant demandé à en bénéficier.

Dans le même temps, la commission d'indemnisation a formulé 72 offres d'indemnisation relatives au préjudice subi par les avoués seulement titulaires de parts en industrie. 67 de ces offres ont été acceptées, une contestée, et quatre n'ont pas reçu de réponse. Le montant des indemnisations versées dans ce cadre s'élève à 12,2 millions d'euros.

Lors de son audition, le président de cette commission, M. Jean-Louis Gillet a présenté les deux principes qui avaient guidé la commission : une lecture stricte de la loi, qui a toutefois permis d'étendre l'indemnisation

¹ La taxe a été insérée à l'article 1635 bis P par l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

à quelques correctifs nécessaires¹ ; la présentation d'offres claires et le moins contestables possibles, dans le but de favoriser leur acceptation.

Une partie des avoués n'ayant pas accepté les offres a sollicité le montant offert dans le cadre de référés provisions, avant de saisir le juge de l'expropriation de leurs demandes complètes ; d'autres ont directement saisi le juge de l'expropriation.

Enfin, certains avoués, dont la demande de réparation de leur préjudice personnel – en principe non prévue par la loi – avait été rejetée, ont eux aussi saisi le juge de l'expropriation.

Au total, 25 recours auraient été déposés. Comme on le verra, le succès rencontré par certains en première instance, pourrait en susciter d'autres.

- *L'indemnisation des salariés*

Cette indemnisation est intervenue dans les temps, et n'a pas suscité de contentieux.

À ce jour, 1530 salariés ont été licenciés ou ont démissionné en raison de la réforme. Les indemnités qui leur ont été versées par le fonds d'indemnisation s'élèvent à 74,8 millions d'euros.

Parmi ces 1530 salariés, 25 ont demandé à bénéficier de l'indemnité exceptionnelle de reconversion² que votre commission avait créée et qui devait leur permettre de devancer leur licenciement et d'anticiper leur reconversion, en recevant, au moment où ils démissionnaient, une indemnité égale à celle que le code du travail leur aurait reconnue en cas de licenciement.

B. DES ENGAGEMENTS FINANCIERS MAL ASSURÉS

1. Une recette sous-calibrée

Le coût de la réforme devait être en principe couvert par la perception, jusqu'au 31 décembre 2018 de la taxe d'appel de 150 euros, précédemment évoquée. Toutefois, afin de permettre le versement rapide des indemnisations, la caisse des dépôts et consignation (CDC) devait consentir des avances, qui auraient été progressivement remboursées ensuite, grâce à la taxe affectée.

Le fonds d'indemnisation des avoués a ainsi procédé à trois versements à ce jour d'un montant de presque 400 millions d'euros

¹ Les chefs de préjudice censurés par le Conseil constitutionnel ont bien entendu été rejetés. En revanche, certaines charges, conséquences directes de la loi, ont été indemnisées comme des doubles paiements résultants de la loi ou des frais d'archivage.

² Pour un montant d'indemnisation égal à 350 000 euros.

(respectivement, au début, 142 millions d'euros, 140 millions d'euros et, en décembre 2012, 115 millions d'euros).

La quasi-totalité du coût de la réforme a donc été acquittée.

Une difficulté subsiste toutefois : la recette de la taxe d'appel n'est pas à la hauteur de prévision. En effet, comme l'ont indiqué les représentants du ministère de la justice lors de leur audition, il en était attendu un rapport de 41 millions d'euros par an. Or, celui-ci est moitié moindre (23 millions d'euros en 2013).

Selon les représentants de la chancellerie, plusieurs phénomènes expliqueraient la faiblesse de cette recette :

- les contentieux sans représentation obligatoire n'entrent pas dans son assiette. Or certains contentieux numériquement important, comme le contentieux de l'autorité parentale, sont dans ce cas ;
- la taxe est versée par l'avocat et non par la partie qu'il représente. Or, certains requérants choisissent le même avocat pour les représenter. Dans ce cas, la taxe n'est acquittée qu'une seule fois, même s'il y a un plus grand nombre de parties ;
- le nombre de procédure d'appel engagée serait aussi en baisse.

La conséquence de ce sous-calibrage de la recette est grave : l'État a donné sa garantie sur les emprunts et avances consenties par la caisse des dépôts et consignations. Si le rythme des remboursements initialement prévus n'est pas tenu, la CDC pourrait faire jouer cette garantie, ce qui reviendrait à faire financer la réforme par subvention budgétaire.

Résoudre rapidement cette difficulté est d'autant plus important, que le fonds d'indemnisation pourrait être conduit à verser prochainement des compléments d'indemnisation si les premières décisions du juge de l'expropriation sont confirmées en appel.

2. Un risque contentieux non négligeable

Saisis d'une quinzaine de recours déposés par des avoués contre l'offre d'indemnisation qui leur avait été présentée, le juge de l'expropriation a partiellement fait droit à leur demande. S'appuyant notamment sur l'article premier du premier protocole additionnel à la convention européenne des droits de l'homme¹, il a estimé que les intéressés subissaient bien un

¹ *Aux termes duquel* : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

préjudice économique supplémentaire qu'il convenait de compenser par le versement d'une indemnité de remploi, d'un montant forfaitaire de 150 000 euros par office (calculé pour trois ans, sur une base annuelle de 50 000 euros par an).

Or, cette décision, rendue en première instance et qui doit encore être confirmée en appel, est susceptible d'alimenter d'autres recours qui, s'ils prospéraient eux-aussi, renchériraient le coût de la réforme.

3. Un désaccord persistant entre les caisses de retraite

Comme on l'a vu précédemment¹, le législateur a fait le choix de conserver les anciens avoués retraités à la charge de leurs caisses de retraites d'origine (principalement la CAVOM) et d'inscrire les avoués devenus avocats auprès de la caisse nationale des barreaux français (CNBF).

Ce faisant, il a laissé aux premières la charge des pensions, en transférant à la seconde la ressource que constituent les cotisations versés par les avoués, devenus avocats, en activité. Ce transfert devait être compensé par le versement d'une soulte de la CNBF aux autres caisses.

Toutefois, il semble que la prédiction de votre rapporteur à l'époque, soit en passe d'être vérifiée : « *compte tenu des relations entre la CAVOM et la CNBF et de leurs divergences d'appréciation, il est probable que le décret devra pallier l'absence de convention* ».

Lors de leur audition commune, les représentants des deux caisses ont présenté leur analyse de la situation. Le président de la CAVOM, M. Roland Bayard a ainsi rappelé que les retraites des anciens avoués représentaient un engagement financier d'un montant compris entre 80 et 120 millions d'euros, alors que les réserves de cette caisse, pour tous les officiers publics ou ministériels (avoués, mais aussi notaires, huissiers *etc.*) s'élèvent environ à 600 millions d'euros. Le directeur de la CNBF, M. Gilles Not a quant à lui estimé que le revenu des avoués devenus avocats diminuant très sensiblement, le montant de leur cotisation s'amointrissait. Ce faisant, la contribution des anciens avoués à l'équilibre de la CNBF, risque d'être bien inférieure à ce qu'elle était anciennement pour la CAVOM. Interrogé par votre rapporteur sur la progression de chiffre d'affaires des avocats qui devait résulter de la disparition des avoués et de la perception d'honoraires relatifs à la postulation en appel, il a toutefois indiqué ne pas avoir pris en compte cet élément dans ses calculs.

En tout état de cause, il paraît aujourd'hui urgent que l'État intervienne pour décider par décret, à défaut de convention, du montant de la soulte qui doit être versée.

¹ Cf. *paragraphe liminaire*.

II. UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL POUSSÉ, MAIS QUI A CONCERNÉ TROP PEU DE SALARIÉS

A. D'IMPORTANTES MOYENS CONSACRÉS À LA RECONVERSION DES SALARIÉS

L'accompagnement social des salariés des avoués licenciés a été assuré par le ministère du travail, en collaboration avec le ministère de la justice. Comme on l'a vu précédemment, les moyens mobilisés ont été ceux utilisés généralement lorsque surviennent des plans sociaux en particulier la convention de reclassement personnalisé alors en vigueur¹.

Toutefois, à la suite de concertations approfondies avec la chambre nationale des avoués et les organisations syndicales, un dispositif d'accompagnement plus ambitieux a été élaboré, qui prévoit, d'une part, une cellule de reclassement inter-entreprise, et, d'autre part, des mesures individuelles d'appui au reclassement, telle que l'allocation temporaire dégressive et l'aide à la mobilité, qui ont-elles-mêmes fait l'objet de majorations. Aucune participation financière des employeurs n'a été demandée.

- *La cellule de reclassement inter-entreprise*

Il s'agit d'un dispositif peu utilisé, qui doit permettre à chaque salarié de bénéficier d'une étude d'employabilité et d'un accompagnement dans l'élaboration de son projet professionnel de reclassement. Il résulte d'une convention passée par la chambre nationale des avoués et l'État

Le financement en a été assuré par le fonds national pour l'emploi et le fonds d'indemnisation mis en place par la loi du 25 janvier 2011, à hauteur d'un montant maximum de, respectivement, 2 000 euros et de 1 000 euros par salarié.

La mission de reclassement assurée par cette cellule a été confiée à un prestataire privé, le cabinet SODIE, qui, selon les indications fournies à votre rapporteur par les représentants du ministère du travail, a mobilisé plus d'une soixantaine d'intervenants, mis en place une cellule par cour d'appel ainsi qu'un numéro vert. La durée de suivi des salariés concernés a été de dix-huit mois.

- *Les conventions d'allocations temporaires dégressives*

Ces allocations, qui peuvent être versées pendant deux ans à un salarié qui retrouve un emploi dans un délai d'un an après la notification de son licenciement, vise à compenser la perte éventuelle de revenu qu'il subit.

¹ Cette convention d'une durée d'un an permettait au salarié de percevoir une allocation spécifique de reclassement (ASR) dont le montant correspond à 80 % du salaire journalier. Le salarié bénéficie par ailleurs pendant toute sa durée de prestations spécifiques d'accompagnement personnalisé de Pôle emploi

En principe d'un montant maximum de 300 euros par mois, versé par le fonds national pour l'emploi, l'allocation a été majorée de 200 euros, prélevés sur le fonds d'indemnisation, ce qui élevait son plafond à 500 euros par mois.

• *Les aides à la mobilité, à la formation ainsi qu'à la création ou la reprise d'entreprise*

Dernier volet du programme renforcé d'aide à leur reclassement, les salariés d'avoués ont pu bénéficier d'aides financières majorées, comme l'aide à la mobilité, dont le plafond a été doublé, à 5 000 euros, par un abondement du fonds d'indemnisation, ou de dispositifs négociés pour eux, comme l'aide à la formation, co-financés par l'État et l'ancien organisme collecteur agréé des professions libérales (aujourd'hui Actalians).

B. UN TROP GRAND NOMBRE DE SALARIÉS LAISSÉS DE CÔTÉ

1. À peine un tiers des salariés licenciés pris en charge

D'après les chiffres fournis à votre rapporteur par les représentants de la sous-direction des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi du ministère du travail, seul un tiers (525) des 1530 salariés licenciés auraient adhéré à la cellule de reclassement.

Au 31 décembre 2013, 402 salariés seraient parvenus à définir, avec l'aide de cette cellule, une solution de reclassement¹ : pour un peu plus de la moitié (241), il s'agirait d'un emploi plus ou moins pérenne (contrat à durée indéterminée ou création d'une entreprise pour 161 d'entre eux, contrat à durée déterminée de plus de six mois ou de moins de six mois, pour respectivement 42 et 38 anciens salariés). Le reste (158 anciens salariés) bénéficierait d'une formation plus ou moins longue².

47 adhérents à cette cellule de reclassement étaient toujours à cette date dans la phase de recherche d'un projet de reclassement ; 76 (ce qui représente 15 % du total des adhérents) n'étaient parvenus à aucune solution de reclassement.

Dans le même temps, seuls 173 anciens salariés d'avoués auraient demandé à bénéficier de la convention temporaire d'allocation dégressive. Il est vraisemblable que nombre d'entre eux sont les mêmes que ceux qui ont trouvé un emploi grâce à la cellule de reclassement.

¹ Les principaux métiers vers lesquels les anciens salariés d'avoués se sont tournés pour leur reclassement sont ceux du secrétariat et de la comptabilité ainsi que, pour certains, les emplois de clerc de notaire.

² Par ailleurs trois salariés étaient en phase de finalisation de leur projet de création d'une entreprise.

Interrogés par votre rapporteur sur le devenir des 2/3 de salariés licenciés qui n'ont pas bénéficié de ces dispositifs, les services du ministère du travail comme ceux de la chancellerie ont reconnu ne disposer d'aucune information.

M. Franck Nunes, ancien président de l'association nationale du personnel des avoués non syndiqué (ANPANS), a pour sa part estimé que les licenciements quasi-systématiques de l'ensemble des salariés a pu perturber la prise en charge des intéressés, lorsqu'ils ont été immédiatement après réembauchés par l'avoué devenu avocat, dans le cadre de contrats à durée déterminée (CDD) : ces salariés sortaient alors des dispositifs de reclassement et ne pouvaient y revenir au terme de leur CDD.

Les représentants de la chambre nationale des avoués ont quant à eux estimé qu'une centaine d'anciens salariés avaient pris leur retraite.

Le constat demeure alarmant : les pouvoirs publics ignorent totalement le sort de près de 60 % des salariés d'avoués licenciés. Or, lors de l'examen du projet de loi, nombreuses furent les personnes entendues qui se sont inquiétées de la possibilité pour les salariés d'avoués de retrouver facilement un emploi. En effet, la grande majorité était des femmes, entrées tôt dans cette carrière et donc peu diplômées, plus âgées que la moyenne des actifs : elles relevaient d'une catégorie que toutes les études économiques présentent comme défavorisée pour l'accès à l'emploi.

Sans reprendre l'expression de « *carnage social* » employée par les représentants de la chambre nationale des avoués, **il est tout à fait justifié de s'inquiéter du sort des salariés licenciés et d'insister sur le coût social de cette réforme.** Ceux qui ont conservé leur emploi ne sont d'ailleurs pas forcément à l'abri non plus : la contraction d'activité des avoués devenus avocats, qui doivent constituer à partir de rien, une clientèle propre, les menace de licenciement futur si leur nouveau cabinet ne parvient pas à se développer suffisamment vite.

2. De faibles recrutements dans les services judiciaires

Beaucoup d'espoirs avaient été placés dans l'engagement du Gouvernement d'offrir aux salariés d'avoués l'opportunité d'intégrer les services judiciaires.

Toutefois, ces engagements ont été contrariés par l'impossibilité, au regard du principe d'égal accès aux emplois publics¹, de réserver des postes aux concours pour les seuls salariés d'avoués. Ces derniers n'ont pu bénéficier, pour les concours de greffiers, que d'une épreuve de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle², lors des oraux

¹ Conseil d'État, 10 janvier 1986, n° 62161.

² Ce dispositif est prévu à l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

d'admission. Finalement, d'après les informations fournies par le ministère de la justice, un seul salarié d'avoué a été recruté comme greffier.

Le ministère de la justice a aussi organisé plusieurs recrutements d'adjoints administratifs sans concours en 2010 et 2011. La première année, 164 postes étaient ouverts : 46 salariés d'avoués ont été déclarés aptes au recrutement, mais seulement 16 ont rejoint leur poste d'affectation. La seconde année, 162 postes étaient ouverts, 102 salariés se sont inscrits, 30 ont pris leur poste.

Enfin, 19 emplois contractuels de catégorie A, placés auprès des cours d'appel ont été proposés aux salariés d'avoués, qui ont permis le recrutement de 12 d'entre eux (un treizième a été licencié pendant la période d'essai). Leur contrat, d'une durée de trois ans pourra être renouvelé une fois, et devrait être converti en contrat à durée indéterminée au-delà.

Par ailleurs seuls quatre avoués ont été admis dans la magistrature.

La conclusion s'impose : l'intégration dans les services judiciaires n'a pas été la voie de reclassement que l'on espérait lors de l'examen de la réforme.

III. UN BILAN EN DEMI-TEINTE : UNE RÉFORME DOULOUREUSE POUR CEUX QUI L'ONT SUBIE, UN BÉNÉFICE ENCORE INCERTAIN POUR LE JUSTICIABLE

La réforme a-t-elle atteint ses objectifs ? Elle reposait sur un pari : parvenir à supprimer une profession, au nom de l'intérêt général et des exigences européennes, en limitant le coût social pour les intéressés.

Or, il semble que la réforme n'est pas parvenue à l'équilibre qu'elle visait : le bénéfice pour le justiciable, but ultime de la réforme, n'est pas assuré, quand le coût pour les finances publiques et, surtout, les avoués et leurs salariés s'avère très élevé.

A. UNE RÉFORME DUREMENT RESSENTIE PAR CEUX QUI L'ONT SUBIE

Les développements précédents montrent qu'en dépit des efforts consentis, le sacrifice infligé aux avoués et, tout particulièrement, à leurs salariés a été important.

Les auditions de votre rapporteur, confirment ce jugement. En effet, les propos tenus par les représentants des avoués et de leurs salariés sont empreints d'une détresse résignée et font particulièrement état des grandes difficultés contre lesquelles ils se débattent.

Les représentants des anciens avoués, reconvertis en avocats, ont ainsi tous fait part à votre rapporteur de l'effondrement de leur chiffre d'affaire : dépourvus de clientèle fixe, ils doivent s'atteler à en constituer une

à partir de rien, leur spécialisation d'appel ne leur garantissant pas une activité suffisante¹.

L'ancien président de l'association nationale du personnel des avoués non syndiqué, M. Franck Nunes, a regretté que nombre de salariés soient laissés en dehors des dispositifs de reclassement et que l'aide qui leur a été apportée se soit limitée au seul versement des indemnités majorées de licenciement.

B. UNE SIMPLIFICATION ET UNE DIMINUTION DU COÛT DE L'APPEL PAS ENCORE AVÉRÉES

Le justiciable a-t-il malgré tout tiré parti de la réforme ? L'appel s'en est-il trouvé simplifié, son coût a-t-il été abaissé pour le justiciable ?

Il n'est pas possible, à ce stade, d'apporter une réponse tranchée à ces questions.

En effet, comme l'ont observé les représentants des anciens avoués ainsi que ceux des premiers présidents de cour d'appel, la réforme est intervenue en même temps que deux autres réformes importantes, qui ont contrarié le basculement de compétence des avoués vers les avocats.

La première de ces réformes a été celle de la procédure d'appel, organisée par le décret dit « *Magendie* »² du 9 décembre 2009³. Elle a provoqué nombre de forclusions ou déchéances d'appel pour non-respect des délais plus sévères qu'elle imposait.

La seconde a été la conversion du réseau privé virtuel des avocats (RPVA) à la procédure d'appel. En effet, **celui-ci n'avait pas été conçu, à l'origine, dans ce dessein**. Les représentants de la chambre nationale des avoués ont souligné **l'inconvénient de ce défaut d'adaptation, en le comparant, avec le dispositif de communication électronique que les avoués avaient mis en place** et élaboré dans une étroite collaboration avec les cours d'appel.

Il est dès lors difficile d'imputer à l'une de ces trois réformes plus qu'aux autres, certains dysfonctionnements observés dans la conduite de la procédure d'appel.

Toutefois, à ce stade de la réforme, deux conclusions paraissent pouvoir être tirées. La première a trait à la conduite des procédures d'appel, la seconde à leur coût.

¹ Votre rapporteur s'étonne à cet égard que le conseil national des barreaux réclame aux avoués, comme ceux-ci le lui ont indiqué, de s'acquitter d'une cotisation de 80 euros pour être autorisés à faire valoir leur spécialisation d'appel, cette dernière leur étant reconnue de droit, de par la loi.

² L'appellation renvoie au nom de l'inspirateur de cette réforme, M. Jean-Claude Magendie, ancien premier président de la cour d'appel de Paris.

³ Décret n° 2009-1524 du 9 décembre 2009 relatif à la procédure d'appel avec représentation obligatoire en matière civile.

- ***Une réforme qui n'a pas conduit à une paralysie des procédures d'appel, en dépit d'incertitudes sur l'augmentation des incidents de procédures***

Les représentants du conseil national du barreau entendus par votre rapporteur se sont félicités de la bonne prise en charge, par les avocats, de la postulation jusque-là exercée par les avoués.

Cette appréciation paraît devoir être modérée : si les représentants de la conférence des premiers présidents de la cour d'appel ont convenu que le désastre parfois annoncé ne s'était pas produit, ils ont été plus partagés sur la parfaite assimilation par l'ensemble des avocats de toutes les difficultés de la procédure d'appel, difficultés redoublées, comme on l'a vu, par la réforme du décret « *Magendie* ».

Il est difficile de trancher la question. Votre rapporteur estime que ce point pourra plus particulièrement être examiné par les deux rapporteurs de la mission d'information de votre commission sur les cours d'appel, nos collègues MM. Alain Richard et Bernard Saugey. Le taux de sinistralité en appel des procédures conduites par un avocat¹ pourrait à cet égard en constituer un indicateur éclairant.

- ***Le coût toujours élevé des procédures d'appel***

La suppression de la profession d'avoués était aussi motivée par la volonté de soumettre à la concurrence cette activité, ce qui impliquait la disparition du tarif acquitté par les appelants. Une baisse du coût de cette procédure d'appel pour le justiciable en était attendue.

Cette espérance semble encore loin d'être satisfaite. En effet, la taxe d'appel de 150 euros renchérit durablement le coût de l'appel pour les parties, et compte tenu des surcoûts de la réforme, il est peu probable qu'elle diminue ou disparaisse prochainement. S'ajoute à cela, pour le justiciable, les honoraires que les avocats ont substitué au tarif anciennement payé aux avoués.

*

* *

¹ Ce taux rend compte du nombre de procédures d'appel perdues par le requérant en raison d'une faute commise par son avocat. Cette faute est de nature à engager sa responsabilité. Les avocats sont à cet égard tenus de souscrire à une assurance professionnelle en responsabilité civile (art. 27 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques).

CONCLUSION

L'appréciation que l'on peut porter sur la réforme de la représentation devant les cours d'appel, trois ans après son entrée en vigueur, est nécessairement contrastée.

Sa nécessité ne faisait pas de doute, puisque la directive européenne dite « *service* », du 12 décembre 2006¹, l'imposait. La simplification qu'elle proposait, en offrant au justiciable un seul interlocuteur –l'avocat– pour la conduite de son affaire, de la première instance jusqu'à l'appel, apparaissait tout à fait pertinente.

Toutefois la contrepartie d'une telle réforme était l'organisation par la loi d'un véritable plan social touchant 430 avoués et leurs 1 800 salariés. Votre rapporteur tient à cet égard, une nouvelle fois, à rendre hommage à ses hommes et à ses femmes sur lesquels a pesé tout le poids de la réforme.

Si le Parlement et le Gouvernement ont veillé à compenser, aussi équitablement que possible, les sacrifices demandés aux uns et aux autres, les mesures proposées n'y sont parvenues qu'à moitié.

L'indemnisation a été correctement conduite, à la satisfaction de tous. Toutefois, des contentieux sont encore en cours, pour contester les principes de calcul retenus et pourraient aboutir à une remise en cause de l'enveloppe initiale.

En dépit du renforcement des dispositifs prévus, l'accompagnement social de la réforme n'a été que partiel, puisqu'il a concerné moins de la moitié des salariés licenciés et très peu d'avoués.

Les incertitudes qui planent sur la réforme sont encore nombreuses : incertitude financière, la recette envisagée pour la financer étant manifestement sous-calibrée ; incertitude sociale sur le sort des salariés d'avoués ; incertitude, enfin, sur le bénéfice que le justiciable en retirera à long terme. Face à de telles incertitudes, la vigilance du législateur est plus que jamais nécessaire.

¹ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Patrice Gélard. – La loi du 25 janvier 2011 a supprimé la profession d’avoué en transférant ses prérogatives à la profession d’avocat, conformément à la directive européenne « *service* », de 2006.

L’indemnisation des intéressés a été efficacement conduite, mais les conséquences financières ont été mal maîtrisées. Les offres d’indemnisation ont été formulées par une commission, présidée par M. Jean-Louis Gillet, qui nous a indiqué avoir veillé à l’application stricte de la loi et tenté de présenter des offres claires. Sur les 235 offres présentées, 220 ont été acceptées, 13 contestées devant le juge de l’expropriation et 2 sont restées sans réponses. 292 millions d’euros ont été versés aux avoués sur cette base, dont 108 millions d’euros au titre de l’acompte prévu par la loi. 72 offres d’indemnisation ont été formulées pour les avoués seulement titulaires de parts en industrie et 67 de ces offres ont été acceptées.

25 recours ont été déposés devant le juge de l’expropriation. Ils ont obtenu un certain succès en première instance. En effet, la décision du Conseil constitutionnel avait réduit la portée de l’indemnisation votée par le Sénat, mais le juge de première instance s’est appuyé sur les règles européennes pour rétablir le versement d’une indemnité de remploi. Il convient maintenant d’attendre les décisions des juridictions d’appel. Si les décisions rendues en première instance étaient confirmées, cela pourrait susciter de nombreux recours supplémentaires.

Pour financer la réforme, une taxe d’appel de 150 euros, payée par le justiciable, a été instituée. Le Gouvernement escomptait une recette totale de 41 millions d’euros par an. Or, seulement 23 millions d’euros ont été perçus en 2013, ce qui constitue un déficit notable. L’État s’étant engagé, il risque de devoir acquitter la différence.

Les salariés d’avoués se sont vus reconnaître la qualité de licenciés économiques. Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la justice, s’était engagée à faciliter leur reclassement dans les professions judiciaires. Cette promesse s’est toutefois heurtée aux règles d’accès à la fonction publique. Il était en effet impossible de leur réserver des places aux concours. Des recrutements sans concours d’agents de catégorie C, qui leur étaient plus spécialement destinés, ont cependant eu lieu. La première année, sur 164 postes proposés, seulement 46 salariés ont été déclarés aptes et 16 recrutés au final. La deuxième année, 162 postes ont été ouverts, 102 candidats déclarés aptes et 30 affectés.

Ce personnel d’avoués était peu diplômé, ayant été formé sur le terrain, plus féminin et plus âgé que la moyenne des actifs. Certains ont refusé des postes qui leur avaient été proposés loin de chez eux.

L'indemnisation des 1530 licenciés s'est toutefois déroulée convenablement : 75 millions d'euros leur ont été versés et aucun recours n'a été déposé.

Les avoués devenus avocats ont quant à eux perdu près de la moitié de leurs revenus antérieurs. Ils m'ont indiqué être dans une situation difficile, en particulier ceux qui avaient des apports en industrie.

Parmi les problèmes qui restent à régler, le premier concerne la caisse de retraite des avoués. Avocats et avoués relevaient de caisses de retraite différentes. Les avoués devenus avocats ont été transférés à la caisse des barreaux, ce qui constitue une perte de recettes pour la caisse des officiers ministériels, qui conserve en revanche la charge des avoués aujourd'hui retraités. Une convention devait prévoir la compensation versée par la première à la seconde, mais elle n'a jamais été signée. Un décret devrait donc être pris rapidement pour régler la situation.

Le deuxième problème concerne le peu d'effets des engagements pris au sujet des reclassements dans les carrières judiciaires : seulement 4 avoués sont devenus magistrats.

Troisième problème, on a abandonné à eux-mêmes près des deux tiers des salariés d'avoués. Un effort substantiel avait pourtant été fait : une cellule de reclassement avait été mise en place, des aides à la mobilité et à la création d'entreprises instaurées. Les résultats sont toutefois insuffisants. Un tiers seulement des salariés d'avoués a été reclassé, soit 402 reclassements sur 1530, dont 241 seulement sont pérennes. 47 sont en cours de formalisation d'un projet de reclassement, 76 n'ont trouvé aucune solution de reclassement et 173 ont demandé à bénéficier de la convention temporaire d'allocation dégressive. On ne sait pas ce que sont devenus les deux-tiers restants de salariés. Certains sont partis à la retraite. Je ne réemploierais pas l'expression de « carnage social » employée par la chambre nationale des avoués mais j'évoquerais un désintérêt contestable pour le sort de la plupart d'entre eux.

Alors quel bilan peut-on dresser de cette loi ? Elle était nécessaire au regard de nos engagements européens. Les indemnisations ont été acceptables. Il y a cependant un risque financier réel pour l'État car les ressources ont été mal calibrées et les avoués, bien conseillés par des avocats spécialisés en expropriation, ont engagé des recours, pour l'instant couronnés de succès et qui peuvent donc alourdir la facture. J'ajoute que si la cour d'appel donne raison à ceux qui ont déposé un recours, nous aurons demain 250 contentieux et pas 25...

Les objectifs fixés ont-ils été atteints ? On peut en douter dans la mesure où il n'y a pas eu d'amélioration véritable pour les justiciables. Outre la taxe, les avocats ont fait payer aux justiciables ce qui était auparavant facturé aux avoués.

La réforme est par ailleurs intervenue en même temps que la dématérialisation des communications avec une solution technique des avocats moins efficace que celle des avoués.

Enfin, les avoués ont perdu à la réforme : la plupart d'entre eux sont devenus avocat mais avec une perte significative de leurs revenus.

M. Yves Détraigne. - La parole de l'État a été engagée assez légèrement. Je crains qu'on ne l'ait dévaluée, ce qui ne facilitera pas la modernisation future de l'administration lorsque l'État voudra réformer une profession.

M. Jean-Jacques Hyest. - La pertinence des études d'impact est elle aussi singulièrement dévaluée !

M. Pierre-Yves Collombat. - Au final, la réforme a-t-elle eu une quelconque plus-value ? N'est-ce pas la question qu'il faudra se poser pour toute réforme future ?

Mme Catherine Tasca. - Vous avez souligné le fait que très peu de salariés ont été intégrés dans le monde judiciaire. Y a-t-il d'autres raisons que celles que vous avez avancées comme l'âge ou la faible qualification des personnes concernées ? La situation est paradoxale car on manque de personnel dans les services judiciaires. Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas plus veillé à favoriser l'intégration de ces salariés, en valorisant leurs acquis professionnels ?

M. Jean-Pierre Vial. - La réforme est tout de même allée dans le sens d'une unification de la profession du droit et, comme en 1971, d'une simplification de la procédure pour le justiciable qui n'a plus qu'un seul interlocuteur. Cela dit, la compétence des avoués, en matière de procédure d'appel était reconnue. La qualité du service qu'ils rendaient s'est-elle maintenue ?

Mme Virginie Klès. - Nos craintes se sont réalisées : la réforme était certes nécessaire mais elle n'est pas intervenue au bon moment. Quelle est la proportion de femmes parmi les salariés non reclassés ?

M. Patrice Gélard. - Un seul salarié d'avoué est devenu greffier. De tous les salariés, les collaborateurs d'avoués, titulaires du diplôme d'avoué, sont ceux qui ont eu le plus de chance puisqu'ils ont pu devenir avocats.

Madame Klès, les trois quarts des salariés d'avoués étaient des femmes, d'une qualification équivalente en moyenne à celle des personnels de catégorie C. Elles étaient en outre peu mobiles d'un point de vue géographique.

Un certain nombre d'avoués devenus avocats avaient licencié leur personnel pour les recruter ensuite. Mais ils sont à nouveau en train de les licencier faute d'avoir pu maintenir un chiffre d'affaires suffisant.

La réforme est intervenue en même temps que celle de la procédure d'appel issue du décret « Magendie », et que celle relative à la dématérialisation des procédures, à laquelle les avocats n'étaient pas aussi prêts, s'agissant de l'appel, que les avoués.

Enfin, pour quelle raison les coûts n'ont-ils pas baissé ? Comme je l'ai dit précédemment, chaque justiciable doit payer 150 euros de taxe d'appel, auxquels s'ajoutent les honoraires de l'avocat.

M. Alain Richard. - Le nombre d'avocats a considérablement augmenté : on peut espérer que bientôt, la concurrence aidant, les prix baissent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice, sous-direction des professions judiciaires et juridiques

M. Christophe Tissot, sous-directeur

M. François Connault, chef du bureau de la prospective et de l'économie des professions

M. Philippe Perreve, adjoint au chef du bureau de la prospective et de l'économie des professions

Ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social, sous-direction des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi

Mme Nathalie Vaysse, adjointe au sous-directeur

Mme Évelyne Trotin, chef de la mission de suivi de la cellule de reclassement interentreprises des salariés des études d'avoués

Mme Jannick Hellequin, chargée de mission

Commission d'indemnisation des avoués

M. Jean-Louis Gillet, président

Fonds d'indemnisation des avoués

Mme Anne Duclos-Grisier, secrétaire générale adjointe du ministère de la justice, présidente du fonds

M. Denis Rivière, sous-directeur de la synthèse budgétaire et comptable

Mme Patricia Rouault-Chalier, sous-directrice des affaires juridiques générales et contentieuses

Conférence nationale des premiers présidents de cours d'appel

M. Dominique Vonau, premier président de la cour d'appel de Toulouse

Mme Chantal Bussière, première présidente de la cour d'appel de Bordeaux

M. Henri Robert, premier président de la cour d'appel de Dijon

Chambre nationale des avoués (CNA)

Me Jean-Michel Divisia, président, ancien avoué à Montpellier, avocat à Nîmes

Me Caroline Bommart-Forster, vice-présidente, ancien avoué à Paris, avocat honoraire

Me Henri-Noël Gallet, membre du bureau, ancien avoué à Poitiers, avocat à Poitiers

M. Pascal Mornay, secrétaire général

Conseil national des barreaux (CNB)

M. Loïc Dusseau, président de la commission « textes », avocat au barreau de Paris

M. Didier Couret, vice-président de la commission « textes », ancien bâtonnier de Poitiers

Association nationale du personnel des avoués non syndiqués (ANPANS)

M. Franck Nunes, ancien président de l'association nationale du personnel des avoués non syndiqués (ANPANS)

Table ronde d'anciens avoués

Me Annick de Fourcroy, ancienne présidente l'association syndicale des avoués

Me Éric Allerit, vice-président de l'association syndicale des avoués

Me Frabrice Hongre-Toyeldieu, ancien vice-président de l'association des jeunes avoués

Me Stéphane Chouteau, ancien trésorier de l'association des jeunes avoués

Me Valérie Gray, ancienne avoué à Rouen

Me Yannick Enault, ancien avoué à Rouen

Table ronde des caisses de retraite

Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels des compagnies judiciaires (CAVOM)

M. Roland Bayard, président

Caisse nationale des barreaux français (CNBF)

M. Gilles Not, directeur

Caisse de retraite du personnel (des avocats et avoués) près les cours d'appel (CREPA)

M. Éric Chancy, directeur général

M. Didier Kléber, directeur de la communication, des relations extérieures, juridiques et immobilières