

GRANDE CONSULTATION DES AVOCATS : TRAVAUX, MESURES ET ACTIONS EN MATIÈRE D'AIDE JURIDIQUE

COMMISSION ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Assemblée générale des 3 et 4 juillet 2025



GRANDE CONSULTATION DES AVOCATS : TRAVAUX, MESURES ET ACTIONS EN MATIÈRE D'AIDE JURIDIQUE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
PARTIE I : L'INDEMNISATION DES AVOCATS	5
I. L'amélioration ou la revalorisation de l'indemnisation de l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'intervention de l'avocat	7
II. L'indemnisation des avocats dans le cadre des renvois de comparution immédiate et des débats relatifs aux mesures de sûreté.....	9
III. L'indemnisation des avocats ultra-marins au titre des frais de déplacements	11
PARTIE II : LA DÉMATERIALISATION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE	15
1- Le SIAJ	15
2- Le SIAM	15
3- E-AJ	17
PARTIE III : L'ACCES AU DROIT	18
PARTIE IV : AIDE JURIDICTIONNELLE ET PROTECTION JURIDIQUE	20
PARTIE V : LES AUTRES MESURES INCITATIVES	21
1- Un taux de TVA réduit	21
2- La création de mécanisme de crédits d'impôt	22
PARTIE VI : LES RÉFLEXIONS À MENER	24
1- Le travail sur les textes	24
2- Le travail sur les publics ciblés	24
CONCLUSION	25
ANNEXES	25

INTRODUCTION

Dans le cadre de la mandature 2024-2026, il a été décidé de mener une vaste consultation auprès des avocats pour identifier les sujets qu'ils estiment prioritaires. C'est à cette fin qu'a été réalisée la Grande consultation des avocats.

A l'issue de son assemblée générale du 23 mai 2025, le Conseil national des barreaux a adopté une résolution retenant les thématiques prioritaires qui s'en sont dégagées et visant à entamer les démarches nécessaires à leur réalisation.

La commission Accès au droit et à la justice (ADJ) s'est ainsi vu confier la mise en œuvre des quatre propositions ci-après :

- Ne pas supprimer la rétribution des avocats au titre de l'AJ pour les missions d'assistance dans le cadre d'un débat contradictoire relatif au placement ou au maintien en détention provisoire : assurer une rémunération juste et adéquate pour les avocats (prop. IV.5).*
- Améliorer la prise en charge des frais au titre de l'AJ pour les avocats ultra-marins : eu égard aux difficultés que ceux-ci rencontrent (prop. IV.8).*
- Mener une réflexion de fond pour repenser entièrement la loi de 1991 : Concevoir un meilleur système d'accès au droit pour garantir un meilleur accès des justiciables à leurs droits et à la justice et une plus juste indemnisation des confrères qui en assument la charge.*
- Revaloriser la rétribution au titre de l'AJ : Revaloriser les plafonds d'éligibilité et les rétributions des avocats ; Assurer une simplification et la numérisation des procédures ; Assurer un contrôle et une efficacité du dispositif ; Développer l'accès aux droits ; Prévoir des mesures spécifiques pour les plus démunis et les publics vulnérables ; Envisager des réformes budgétaires et structurelles (TVA).*

Un sujet, attribué à la commission communication, fera également l'objet de travaux de la part de la commission ADJ :

- Mener à bien des actions de lobbying ciblées : Auprès des protections juridiques et assurances (Pour réguler et améliorer les barèmes de protection juridique et des assurances ; Aligner les missions PJ et AJ).*

Sur ce sujet, la commission ADJ a vocation à mener le travail de fond et technique, tandis que la commission Communication se concentrera sur les aspects purement communicationnels.

Depuis le début de la mandature, la commission ADJ a déjà mené des travaux qui rejoignent les préoccupations de plusieurs de ces propositions.

Le rapport du 15 mars 2024 sur les revendications financières (ou ayant un impact budgétaire) des avocats revient sur les insuffisances en matière d'aide juridictionnelle, d'aide à l'intervention de l'avocat et d'accès au droit, en vue d'un meilleur accès au droit et un meilleur accès à la justice des justiciables. Ce rapport dresse un inventaire des préconisations. Il y est donc renvoyé pour l'essentiel.

Ce rapport, ainsi que la feuille de route de la commission telle que présenté au début de la mandature, synthétisait une partie des travaux que la commission accès au droit et à la justice du CNB entendait mener durant la présente mandature. Ces travaux se poursuivront.

Outre les travaux thématiques, la commission accès au droit et à la justice du CNB poursuivra ses actions afin de faciliter l'exercice des avocats en matière d'aide juridique, notamment par la diffusion de supports mais également par la réalisation de formations ou de colloques en la matière.

La question des plafonds d'éligibilité à l'aide juridictionnelle fait d'ores et déjà l'objet d'une revalorisation annuelle.

Le montant des plafonds de ressources et de patrimoine pour l'admission à l'aide juridictionnelle sont ainsi révisés annuellement par circulaire ou dépêche du ministère de la Justice, contribuant ainsi à élargir la population éligible à l'aide juridique. Cette révision annuelle favorise l'accès au droit et l'accès à la justice des justiciables alors que le coût de la vie ne cesse d'augmenter¹.

Dans le cadre des travaux relatifs au projet de loi de finances 2025, et notamment en suite de la note de présentation du projet de loi de finances 2025 du 13 novembre 2024 du rapporteur spécial Antoine LEFEVRE qui évoquait, notamment en page 62, l'aide juridictionnelle et des mesures d'économies, le CNB avait rédigé une note afin d'alerter sur certaines mesures d'économies envisagées telles que le gel des plafonds d'éligibilité à l'aide juridictionnelle.

Le présent rapport vise à répondre aux préoccupations remontées par la profession et à faire le point des actions menées par la commission ADJ, en détaillant les travaux, les modalités de mise en œuvre et / ou les freins.

Il a pour objet de traiter les questions relatives à l'indemnisation des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle (I), des sujets numériques (II) des autres mesures incitatives envisageables (III) et conclura sur les aspects prospectifs et les pistes d'évolution (IV).

¹ Voir les statistiques INSEE : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4268033>

PARTIE I : L'INDEMNISATION DES AVOCATS

De longue date, la profession d'avocat rappelle l'insuffisance de l'indemnisation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle.

Cette insuffisance a été rappelée et détaillée dans le rapport intitulé « Revendications financières (ou ayant un impact budgétaire) de la profession d'avocat du 15 mars 2024².

La commission accès au droit et à la justice du CNB appelle à une amélioration et à une revalorisation de l'indemnisation des avocats par différents biais :

- L'augmentation du montant de l'unité de valeur.
- L'augmentation du barème.
- La revalorisation de l'indemnisation de certaines missions, afin qu'aucune mission du barème ne soit indemnisée en-dessous d'un certain seuil.
- L'indemnisation des frais de déplacement dans certaines situations, particulièrement pour les territoires ultramarins.

L'amélioration de l'indemnisation des avocats passe également par la création de nouvelles missions dans le barème, afin de permettre à toute personne d'être assistée par un avocat quelque soit le cadre procédural concerné. La commission accès au droit et à la justice du CNB a ainsi mis l'accent notamment sur la nécessité pour les personnes plaignantes de pouvoir être assistée d'un avocat au titre de l'aide à l'intervention de l'avocat dès le dépôt de plainte ; il en va notamment de l'équilibre des droits des parties.

Le principe de l'égal accès au droit et à la justice est sans cesse réaffirmé.

Compte tenu du contexte économique et social, il est important que l'avocat puisse être indemnisé, au titre de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat, à un niveau suffisant, pour ne pas compromettre l'équilibre financier de son cabinet.

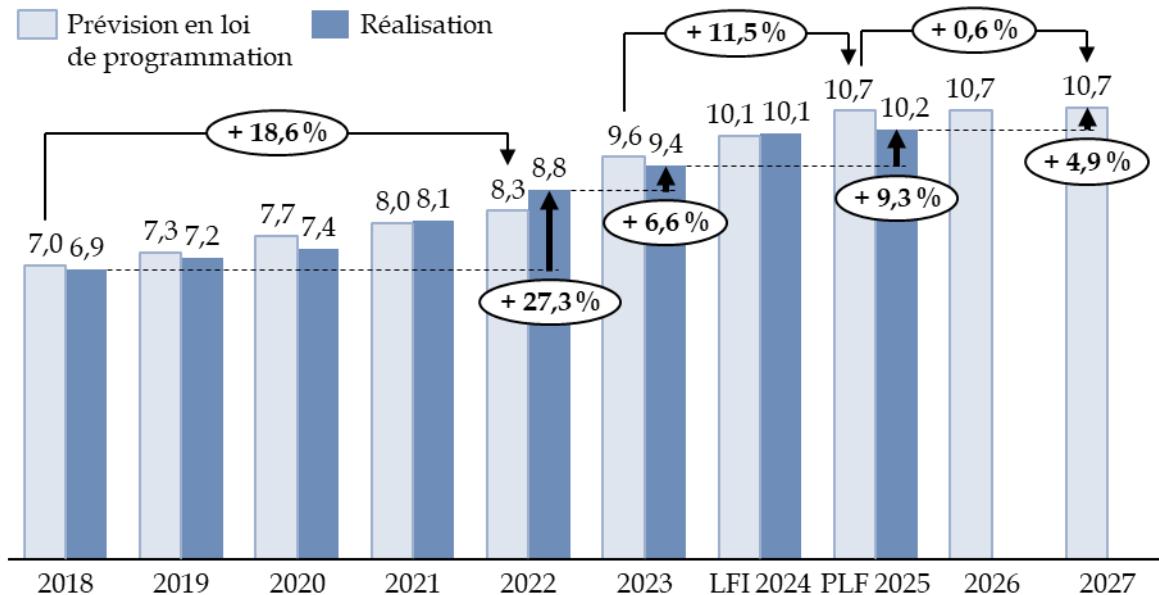
C'est également le gage d'un dispositif équilibré, qui assure l'accès au droit et à la justice des justiciables.

Pour mémoire, dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, pour la période 2023 – 2027, l'évolution des crédits de la mission ministérielle « Justice » est la suivante :

Crédits de paiement (hors pensions) Mds€	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Justice	8,862	9,579	10,081	10,681	10,691	10,748

Crédits prévus en loi de programmation et réalisation (en milliards d'euros)

² Voir pages 5 à 49.



Source : Rapport général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2025 (n° 144) – Crédits de la justice, Rapporteur spécial Antoine Lefèvre (annexe n° 18, p.10)

En loi de finances initiale pour 2025, les crédits de la mission Justice prévus dans le projet de loi de finances étaient d'un montant inférieur de 500 millions d'euros à ceux prévus dans la loi de programmation pour la Justice.

C'est par voie d'amendement devant Le Sénat que le gouvernement a augmenté ces crédits de la justice de **249,6 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par rapport à ceux prévus par le projet de loi de finances initial. Ces crédits supplémentaires ne concernent pas le programme 101 Accès au droit et à la justice.

C'est donc près de la moitié de l'écart entre le texte initial du projet de loi de finances et la trajectoire de la loi de programmation qui ont ainsi été comblée.

La construction du projet de loi de finances pour 2026 nécessite *a minima* 40 milliards d'euros d'économies.

Or pour respecter la loi de programmation pour la justice (10,7 milliards d'euros), les crédits de cette mission ministérielle devront *a minima* augmenter de 250 millions d'euros.

Pour mémoire, les crédits votés en 2025 pour le programme 101 « Accès au droit et à la justice » s'établissent à 802 millions d'euros, dont 661 millions d'euros pour l'aide juridictionnelle.

En avril 2025, ce sont 16,4 millions d'euros qui ont été annulés sur le programme 101 dans le cadre de la réserve de précaution.

Si les revendications portées sont toujours maintenues et rappelées chaque fois que l'occasion se présente (notamment au détour de rendez-vous avec les pouvoirs publics, d'auditions, etc.), il apparaît que l'ensemble des revendications ne pourrait trouver à être réalisée en un bloc.

La commission accès au droit et à la justice du CNB a ainsi pu appeler, dès son rapport du 15 mars 2024, à un étalement sur plusieurs années afin de lisser l'impact sur le budget de l'Etat.

Elle a également réalisé, depuis le début de la mandature, un travail de priorisation des demandes, afin de tenir compte du contexte budgétaire actuel délicat.

1. L'amélioration ou la revalorisation de l'indemnisation de l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'intervention de l'avocat

a) L'augmentation du montant de l'unité de valeur

Le montant de l'unité de valeur est fixé par l'article 27 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

L'article 234 de la loi de finances pour 2021 augmente le montant de l'UV de 32 euros à 34 euros pour un coût budgétaire en année pleine de 25 millions d'euros.

L'article 188 de la loi de finances pour 2022 augmente le montant de l'UV de 34 euros à 36 euros pour un coût budgétaire en année pleine de 25 millions d'euros. La loi de finances pour 2022 prévoit une augmentation des crédits de l'AJ de 50 millions d'euros qui ont été répartis à parts égales entre le financement de l'augmentation du montant de l'UV et l'augmentation du nombre d'UV affecté à certaines missions dans le barème.

Pour mémoire l'évolution du montant de l'unité de valeur est intervenue comme suit :

Tableau extrait du rapport CNAJ :

Année	1993	1995	1998	2000	2004	2007	2016	2017	2021	2022
Montant de l'UV s'il avait suivi l'inflation	21	22	22	24	25	28	28	29	29	29
	23	25	25	27	28	32	32	33	34	34
Montant réel de l'UV	19,82	20,12	20,43	20,73	21,15	22,84	26,50	32	34	36
	22,56	22,87	23,17	23,48	23,94	25,90	28,50			

Actuellement le montant de l'unité de valeur reste fixé à 36 euros.

Le rapport Perben, « Mission relative à l'avenir de la profession d'avocat », de juillet 2020, préconisait alors qu'il soit porté à 40 euros.

Le CNB avait adopté une résolution, à l'occasion de l'Assemblée générale du 9 septembre 2022, au terme de laquelle il sollicite une revalorisation du montant de l'unité de valeur à 42,20 euros, l'inflation en 2022 s'élevant alors à 5,5%.

Depuis lors, l'inflation a évolué comme suit :

ANNEE	2023	2024	2025 (prévision)
Taux d'inflation	4,90%	2%	0,7%

Montant de l'UV s'il avait suivi l'inflation	37,76	38,51	38,78
Montant réel de l'UV	36	36	36

En 2025, l'augmentation réclamée ne peut être inférieure à ce montant.

En outre, un mécanisme d'évolution devrait être instauré de sorte que soit au moins prise en compte l'inflation.

b) La revalorisation du barème d'aide juridictionnelle

De manière générale la Commission accès au droit et à la Justice du CNB considère que le barème actuel n'indemnise pas les avocats de façon suffisante.

Dès mars 2024, elle faisait état de ce que, sans entrer dans le détail des missions, des grandes lignes pourraient être fixées afin de revaloriser le barème, à savoir :

BARÉME PÉNAL : pas d'indemnisation en dessous de 8 UV, à l'exception des débats de prolongation relatifs à la détention provisoire à revaloriser à 4 UV en toute situation.

BARÉME CIVIL : pas d'indemnisation en dessous de 16 UV, à l'exception des soins psychiatriques sans consentement.

BARÉME ADMINISTRATIF : pas d'indemnisation en dessous de 16 UV.

Au-delà de ces considérations générales, quelques missions particulièrement mal indemnisées doivent faire l'objet de développements spécifiques³.

c) La revalorisation de l'aide à l'intervention de l'avocat

La Commission accès au droit et à la Justice du CNB appelait, dès le 15 mars 2024, à une revalorisation de l'indemnisation des avocats, au titre de l'aide à l'intervention de l'avocat, pour la garde-à-vue, les auditions libres et certaines retenues⁴.

La Commission accès au droit et à la Justice du CNB appelait également à des modifications des modalités d'indemnisation des avocats pour la garde-à-vue afin d'éviter certaines difficultés concrètes.

d) Les nouvelles missions à créer : les missions non couvertes par le barème du décret de 2020

Les tableaux annexés au décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 ne s'appliquent qu'aux missions expressément mentionnées.

Quoique le système d'aide juridique français repose sur un principe d'universalité censé couvrir toutes les procédures, certaines en sont exclues ce qui crée une rupture d'égalité entre les justiciables en fonction de leur niveau de ressource.

La commission accès au droit et à la justice du CNB avait dressé, dans son rapport du 15 mars 2024, la liste des missions manquantes dans le barème. Ladite liste est jointe en annexe I au présent rapport.

³ Voir pages 30 et suivantes du rapport du 15 mars 2024.

⁴ Voir pages 32 à 41 du rapport du 15 mars 2024.

La commission accès au droit et à la justice du CNB a ainsi pu régulièrement rappeler, au cours de ses échanges avec les pouvoirs publics, et des auditions réalisées, les missions manquantes, et notamment le fait que l'assistance de la personne plaignante, lors du dépôt de plainte, n'est pas couverte par le barème du décret n°2020-1717, ce qui crée un déséquilibre des droits des parties dans le cadre des procédures pénales.

2. L'indemnisation des avocats dans le cadre des renvois de comparution immédiate et des débats relatifs aux mesures de sûreté

La question de l'indemnisation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle dans le cadre des renvois de comparution immédiate a mobilisé la commission accès au droit et à la justice du CNB depuis le début de la mandature.

La comparution immédiate est une mission qui relève de l'AJ garantie en application de l'article 19-1 de la loi du 10 juillet 1991.

Lorsque l'avocat intervient en comparution immédiate, au titre d'une permanence, il se voit délivrer une attestation de mission correspondant à la ligne 8-3 de l'attestation de mission pénale (Assistance d'un prévenu dans le cadre d'une procédure prévue par les articles 394, 395 et 397-1-1 du CPP (comparution à délai différé) (10 UV).

Lorsque le prévenu sollicite un renvoi, ce qui est de droit en application du Code de procédure pénale, ou encore lorsque la juridiction (tribunal correctionnel) ordonne le renvoi d'office (par exemple en cas de surcharge de l'audience), un débat sur les mesures de sûreté (détention provisoire, assignation à résidence sous surveillance électronique ou contrôle judiciaire) s'instaure lors de la première audience et le jugement intervient lors de l'audience sur renvoi.

Le décret n°2021-810 du 24 juin 2021 a modifié le barème du décret n°2020-1717 du 28 décembre 2020 afin notamment de rendre plus lisibles certaines missions et de prendre en charge certaines missions complémentaires.

Une nouvelle attestation de mission pénale a été publiée en janvier 2024.

Plusieurs barreaux et avocats ont saisi la commission Accès au droit et à la justice du CNB du fait de difficultés quant à la délivrance des attestations de mission et quant à l'indemnisation, en cas de renvoi de comparution immédiate.

Des pratiques disparates ont ainsi pu être relevées, certaines conduisant à une absence d'indemnisation de l'avocat pour la mission initiale (la première audience au cours de laquelle sont débattues les mesures de sûreté).

Dans certains ressorts, il était délivré une attestation de mission pour la première audience (3 UV) et une attestation de mission pour la seconde audience (10 UV) ; dans d'autres, il était délivré une seule attestation de mission, en fin de mission, comprenant les deux indemnisations respectives de 3 UV et 10

UV ; et enfin dans d'autres ressorts, il existait un refus de délivrer une attestation de mission pour la première audience.

Le tableau 2 de l'annexe 1 du barème du décret du 28 décembre 2020 prévoit actuellement, et ce, depuis le décret n° 2021-810 du 24 juin 2021, la ligne suivante :

VIII. 3. Assistance d'une personne dans le cadre d'un débat contradictoire devant le juge des libertés et de la détention, le juge des enfants ou le juge d'instruction relatif :	
- au placement ou au maintien en détention provisoire ;	3
- au placement sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique	(10)

L'intitulé vise expressément le JLD.

Dans sa version applicable antérieurement au 24 juin 2021, le barème du décret du 28 décembre 2020 prévoyait une mission équivalente rédigée comme suit :

VIII. 2. Assistance d'une personne dans le cadre d'un débat contradictoire relatif au placement ou au maintien en détention provisoire	
	3 (10)

Si la modification apportée au barème par le décret du 24 juin 2021 a permis de couvrir expressément les débats relatifs aux contrôles judiciaires et aux assignations à résidence sous surveillance électronique, et donc de régler certaines difficultés, une ambiguïté est susceptible d'exister désormais selon le juge qui prononce la mesure dans certaines situations telles que celle évoquée ci-dessus.

La publication de la nouvelle attestation de mission pénale, en janvier 2024, a souligné les divergences d'interprétation du barème, la nouvelle attestation de mission pénale reprenant l'intitulé de la mission VIII.3 tel que modifié par le décret de 2021.

Plusieurs échanges et réunions sont intervenues avec le ministère de la Justice.

Aux termes de ceux-ci, il a pu ressortir une différence d'interprétation du barème entre le ministère de la Justice et le CNB.

Le ministère de la Justice a ainsi pu notamment souligner deux arguments :

- En 2021, l'indemnisation de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle, dans le cadre de la comparution immédiate, a fait l'objet d'une revalorisation de 8 à 10 UV, dans le cadre d'une négociation générale entre le CNB et le ministère de la Justice. Concomitamment le montant de l'unité de valeur a été revalorisé de 2 euros en 2022.
- Pour le ministère de la Justice, il n'existe qu'une seule rétribution par décision d'aide juridictionnelle et il n'est pas prévu de prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle dans le cadre du débat contradictoire sur les mesures de sûreté lors d'un renvoi. Une seule attestation de fin de mission est délivrée à l'avocat à l'issue de la décision rendue sur le fond qui dessaisit le tribunal.

La commission ADJ continue à être saisie de difficultés à ce titre et à œuvrer pour tenter de trouver des solutions.

Par ailleurs, une autre problématique relative aux renvois de comparution immédiate avait pu être soulevée :

La ligne 3-4 de l'attestation de mission vaut pour toutes les situations où il a été requis un placement en détention provisoire, peu importe qu'en fine, un placement sous contrôle judiciaire ait été ordonné.

La ligne 3-4 est couverte par l'AJ garantie.

Dans le cas où le ministère public n'a pas requis la détention provisoire, la ligne 3-4 ne semble plus pouvoir être mobilisée. Dans cette hypothèse, la ligne 3-2 (Assistance d'une personne dans le cadre du débat contradictoire relatif au placement sous contrôle judiciaire ou au placement sous assignation à résidence avec surveillance électronique) de l'attestation de mission devrait être mobilisée mais elle ne relève pas de l'AJ garantie, ce qui constitue une difficulté dans l'hypothèse d'une comparution immédiate en principe couverte par l'AJ garantie.

Enfin, la question de savoir si une distinction était opérée entre les différentes audiences de comparution immédiate ou si elles relèvent toutes de l'AJ garantie au sens de l'article 19-1 de la loi du 10 juillet 1991 a été posée. En effet, des questions ont pu surgir sur le terrain aux fins de savoir si, en cas de renvoi, il était nécessaire de déposer un nouveau dossier de demande d'aide juridictionnelle pour couvrir l'audience de renvoi. La totalité de la mission de comparution immédiate (en ce comprise l'audience initiale au cours de laquelle l'affaire est renvoyée et les mesures de sûreté sont débattues, et l'audience de renvoi correspondant au jugement au fond) est couverte par l'AJ garantie.

Si la question des renvois de comparution immédiate est celle qui a massivement donné lieu à des saisines de la commission ADJ, des problématiques similaires ont été remontées dans le cadre des renvois devant le tribunal pour enfants, le tribunal correctionnel ou encore la Cour d'appel.

Ces missions ont été intégrées dans la liste des missions manquantes du rapport du 15 mars 2024.

3. L'indemnisation des avocats ultra-marins au titre des frais de déplacements

Les territoires ultramarins présentent des spécificités.

Le CNB a pu s'interroger sur le point de savoir si des mesures particulières devaient être portées pour ces territoires.

La commission accès au droit et à la justice n'a pas opté en faveur d'un montant d'unité de valeur différencié, notamment eu égard à une expérience passée peu concluante et au fait que le montant de l'unité de valeur reste insuffisant de manière générale.

Par le passé, un mécanisme d'unité de valeur différencié existait. Le montant de l'unité de valeur variait selon des groupes de barreaux. La différenciation était fonction du rapport du volume des missions d'aide juridictionnelle et du nombre d'avocats inscrits audit barreau et permettait à certains barreaux de se voir attribuer une unité de valeur majorée.

L'arrêté du 24 décembre 2003⁵ a fixé la majoration des unités de valeur pour les missions d'aide juridictionnelle totale et créait 10 groupes de barreaux.

L'arrêté du 12 janvier 2016⁶ fixant la majoration des UV et créait trois groupes de barreaux. Le groupe 1 ne disposait d'aucune majoration, le groupe 2 d'une majoration d'un euro et le groupe 3 d'une majoration de deux euros. A titre d'exemple, le barreau de la Guadeloupe appartenant au groupe 1 ne bénéficiait pas de majoration, celui de la Guyane d'une majoration d'un euro et celui de Saint-Pierre de la Réunion de deux euros.

Ce dispositif n'apportait pas entièrement satisfaction et le montant de l'unité de valeur a été augmenté et unifié sur tout le territoire par loi de finances n°2015-1785 du 29 décembre 2015 (art. 42). Son montant avait alors été porté à 26,50 euros à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le montant de l'unité de valeur a été porté à 32 euros en 2017.

L'arrêté du 23 août 2017⁷ a abrogé la majoration des unités de valeur pour les missions d'aide juridictionnelle⁸ totale.

Dans son dernier état, le dispositif de répartition des barreaux par groupe ne favorisait pas à égalité tous les territoires ultra-marins.

La commission ADJ du CNB a considéré jusqu'alors qu'il était nécessaire de porter une revalorisation du montant de l'unité de valeur, pour tout le territoire national, sans distinction, tant que le montant de l'UV n'a pas atteint un seuil suffisant.

La géographie, le coût de la vie, le taux de pauvreté, le nombre de personnes susceptibles de relever de l'aide juridictionnelle dans les territoires ultramarins sont pour autant susceptibles de justifier un traitement spécifique.

Il a été décidé de porter une demande spécifique pour les territoires ultramarins de prise en charge des frais de déplacement.

Il s'agit tout à la fois de répondre aux besoins des confrères ultramarins mais également aux nécessités d'accès au droit et d'accès à la justice. Sans prise en charge des frais de déplacement, certaines missions ne peuvent être assurées.

En l'état des textes seuls deux territoires ultramarins voient les frais de déplacements pris en charge au titre de l'aide juridictionnelle :

- La Nouvelle-Calédonie (**article 25 alinéa 2 de l'ordonnance 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna et article 55 du décret 93-1425 du 31 décembre 1993 relatif relative à l'aide juridictionnelle en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna**).
- La Polynésie française.

Dans le cadre des rapports votés respectivement le 10 mars 2023 et le 15 mars 2024, en AG du CNB, il était notamment souligné les lacunes en matière de frais de déplacement, dans les territoires ultramarins.

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000432115>

⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031824619/>

⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000035519597>

Wallis-et-Futuna est exclue du dispositif susvisé de l'ordonnance de 1992 et du décret de 1993.

Pour mémoire, la Nouvelle-Calédonie, qui n'est pas une collectivité territoriale au sens du titre XII de la Constitution selon le Conseil d'Etat, comprend cinq îles principales, dont la plus importante est l'île de la Grande Terre où se situe Nouméa. Le tribunal judiciaire est situé à Nouméa.

Les autres îles comportent des juridictions fixes ou foraines.

Un tribunal judiciaire est situé à Wallis-et-Futuna, collectivité territoriale avec l'organisation administrative la moins décentralisée de la République (l'Etat est représenté par un préfet, administrateur supérieur, qui assure l'exécutif de la collectivité territoriale) : il s'agit du Tribunal de première instance de Mata-Utu.

Les textes prévoient le règlement de frais de déplacement pour se rendre aux audiences foraines ou aux audiences des sections détachées.

Koné et Lifou sont des sections détachées du Tribunal judiciaire de Nouméa.

Le tribunal de première instance de Mata-Utu, situé à Wallis-et-Futuna, ne relève pas des audiences foraines et n'est pas une section détachée.

La modification des textes permettant l'indemnisation des frais de déplacement des avocats s'impose.

Les distances à parcourir et / ou le temps nécessaire sont importants, et l'indemnisation des frais de déplacement correspond à une véritable nécessité pour garantir l'accès aux droits, l'assistance effective par un avocat et l'accès à la justice des justiciables.

L'ajout des déplacements à Wallis-et-Futuna dans les deux textes susmentionnés est nécessaire.

S'agissant des territoires ultramarins relevant de la loi du 10 juillet 1991 et du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020, la prise en charge des frais de déplacement pour les autres territoires que la Polynésie française doit être prévue.

Le rapport du 14 mars 2024 préconisait les modifications textuelles suivantes :

Une modification de l'article 70 de la loi du 10 juillet 1991 est nécessaire, en son avant-dernier alinéa 2°.

Modification de l'article 70 de la loi 91-647 du 10 juillet 1991 :

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi, et notamment :

1° Le montant des plafonds prévus à l'article 4 ainsi que leurs modalités de révision, les correctifs liés à la composition du foyer fiscal, les modalités d'estimation du patrimoine et des ressources imposables à prendre en compte lorsque le revenu fiscal de référence n'est pas applicable ;

2° L'organisation et le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle, les modalités de leur saisine par voie électronique, les règles de procédure ainsi que les modalités de nomination du président, des membres et de leurs suppléants ;

3° Les modalités de désignation des avocats et officiers publics ou ministériels chargés de prêter leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle ;

4° Le règlement des conflits de compétence entre les bureaux d'aide juridictionnelle ;

5° Les barèmes mentionnés aux articles 31, 34 et 35 ;

6° Le règlement type fixant les règles de gestion financière et comptable des fonds versés au compte spécial des caisses chargées de cette gestion en application de l'article 29 ;

7° Les modalités d'exercice du contrôle des commissaires aux comptes prévus à l'article 30 ;

8° Les modalités suivant lesquelles est réduite la part contributive de l'Etat en cas de pluralité de parties au cas prévu par l'article 38 ;

9° Les dispositions particulières applicables au recouvrement des sommes exposées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle, prévues par les articles 43 et 44 ;

10° Les règles de composition et de fonctionnement du conseil national de l'aide juridique et des conseils départementaux de l'accès au droit ;

11° Les vacations versées aux personnes bénéficiant de l'honorariat et exerçant les fonctions de président ou de membre d'une section ou d'un bureau d'aide juridictionnelle.

Ce décret fixe également les modalités particulières d'application de la présente loi :

1° Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

2° Dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ainsi que dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, notamment les plafonds de ressources et les modalités d'indemnisation des frais de déplacement exposés par les avocats qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle pour se rendre à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Martin, Marie-Galante et Saint-Laurent du Maroni, devant toute juridiction foraine ou section détachée ou en tous lieux de garde à vue se tenant sur le territoire de l'une de ces collectivités ;

3° En Polynésie française, notamment les modalités d'appréciation des ressources du foyer à défaut de pouvoir disposer de ressources imposables, les conditions de rémunération de l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle, les règles de composition et de fonctionnement du conseil de l'accès au droit et les modalités d'indemnisation des frais de déplacement exposés par les avocats qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle pour se rendre aux audiences foraines ou aux audiences des sections détachées ainsi qu'en tous lieux de garde à vue ;

4° Dans le Département de Mayotte ;

5° Dans la collectivité de Saint-Barthélemy, notamment les modalités d'appréciation des ressources du foyer à défaut de pouvoir disposer de ressources imposables ;

6° En Nouvelle-Calédonie, notamment les règles de composition et de fonctionnement du conseil de l'accès au droit.

Ce décret fixe également, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi aux Français établis hors de France, notamment en ce qui concerne les délais de distance.

a. La modification du décret du 28 décembre 2020

La création d'une section spécifique dans le décret est nécessaire.

Modification du décret 2020-1717 du 28 décembre 2020

Créer une section 6 au titre III du décret :

« Dispositions spécifiques aux modalités d'indemnisation des frais de déplacement exposés par les avocats qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle pour se rendre à Saint Pierre et Miquelon, Saint Martin et Saint Laurent du Maroni ».

Article XXX (s'inspirant de l'article 172 actuel relatif aux déplacements en Polynésie française) :

Pour les déplacements inférieurs à 1 000 kilomètres effectués par les avocats prêtant leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, conformément aux dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 70 de la loi du 10 juillet 1991 susvisée, il est alloué à la caisse des règlements pécuniaires des avocats, tous les trimestres, une somme équivalant aux frais de transport ainsi engagés. La prise en charge des frais de transport par voie aérienne ou maritime est effectuée sur la base du tarif de la classe la plus économique. Pour les déplacements effectués avec un véhicule personnel, l'indemnisation est opérée sur la base du taux applicable aux agents de l'Etat mentionnés au décret du 3 juillet 2006 susvisé fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

Pour les déplacements supérieurs à 1 000 kilomètres, il est alloué forfaitairement à la caisse des règlements pécuniaires des avocats une somme correspondant à 1,5 fois le coût d'un transport entre le siège de la juridiction dont dépend l'avocat et la section détachée ou le lieu de l'audience foraine.

Ces sommes sont intégralement affectées au remboursement des frais de déplacement engagés par les conseils.

Les modalités et le montant de ce paiement sont déterminés par le règlement intérieur du barreau.

Ces sommes sont versées à la caisse des règlements pécuniaires des avocats à partir d'un état récapitulatif des déplacements des avocats qui doit comporter le nom des avocats, les dates, les lieux et la nature des audiences ainsi que le coût des transports supérieurs à 1 000 kilomètres. Cet état, accompagné des justificatifs des interventions des avocats au titre de l'aide juridictionnelle et des frais de déplacement engagés par ces derniers, est établi par la caisse des règlements pécuniaires des avocats et visé par le greffier en chef.

Le montant ainsi calculé des sommes devant être versées à la caisse des règlements pécuniaires des avocats est liquidé par arrêté du garde des Sceaux, ministre de la Justice, et ordonné par l'ordonnateur compétent ou son délégué. Le paiement est effectué par le comptable assignataire compétent.

La Commission accès au droit et à la justice du CNB continue à travailler ces sujets.

Le 5 juin 2025, l'Assemblée nationale a adopté une résolution créant une commission d'enquête sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins⁹. Parmi les sujets dont cette commission d'enquête est saisie, il convient de noter la question des frais de déplacement des avocats.

⁹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/acces_justice_ultramarins

PARTIE II : LA DÉMATÉRIALISATION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La Commission accès au droit et à la justice a mis l'accent, sous cette mandature, sur la dématérialisation de l'aide juridictionnelle.

Vecteur de simplification pour les avocats au quotidien et pour les justiciables (sous réserve de la fracture numérique pour certains justiciables, fracture bien évidemment prise en compte dans le cadre des travaux), elle constitue un vecteur de simplification pour tous les acteurs, un vecteur de rapidité, à terme un vecteur d'économie, mais également des outils de pilotage utiles à différents niveaux.

1- Le SIAJ

Le SIAJ est le système d'information de l'aide juridictionnelle.

Il permet le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle de façon dématérialisée.

L'outil a été déployé sur l'ensemble du territoire national par le ministère de la Justice.

Depuis les premières échanges relatifs au SIAJ, en 2018, la profession d'avocat n'a eu de cesse d'attirer l'attention sur la nécessité de prévoir un accès plein et entier à l'outil par l'avocat.

La profession s'est mobilisée, durant les mandatures successives, pour contribuer à construire l'outil, dans l'intérêt des justiciables.

En 2025, le déploiement de la désignation des avocats commis d'office via SIAJ a débuté en utilisant les interconnexions avec la profession via la PFE et l'UNCA (Union nationale des CARPA), mettant ainsi fin à la désignation des avocats CO par l'intermédiaire de tableau Excel.

Des discussions sont en cours entre le CNB et le ministère de la Justice s'agissant des échanges entre avocats et BAJ via SIAJ et s'agissant de l'accès par les avocats au SIAJ.

Un ou plusieurs rapports seront présentés ultérieurement, afin de donner connaissance de l'état d'avancement des travaux.

Cet outil est particulièrement important puisqu'il permet d'améliorer les délais d'obtention de l'aide juridictionnelle, ce qui sera d'autant plus vrai lorsque l'avocat aura effectivement accès à SIAJ. Il contribue à améliorer et faciliter l'accès à la justice.

2- Le SIAM

Le SIAM (Système d'informations des attestations de missions) est l'outil qui permettra la dématérialisation de l'attestation de mission.

Les tous premiers travaux ont débuté en décembre 2023.

Les travaux de construction de l'outil, toujours en cours actuellement, ont débuté entre mars et mai 2024 et se sont progressivement accélérés.

Le SIAM permettra de faciliter les échanges entre les greffiers et les avocats autour de la question de la délivrance des attestations de mission.

Le SIAM a vocation à régler les difficultés liées aux délais d'obtention des attestations de mission.

Trois autres enjeux s'ajoutent :

- La dématérialisation, afin de supprimer les attestations papier et diminuer les coûts pour les juridictions (diminution des coûts matériels en supprimant le papier mais également des coûts humains en facilitant le travail des greffiers) ;
- La sécurisation en permettant la délivrance d'attestations de mission conformes.
- Les contrôles. La Cour des comptes, dans un rapport relatif à l'aide juridictionnelle d'octobre 2023¹⁰, avait ainsi préconisé, dans sa recommandation n°9, l'informatisation de la production des attestations de missions.

Des déplacements conjoints ministère de la Justice / CNB ont été réalisés, afin d'aller à la rencontre des greffiers et des avocats, afin de recueillir les observations des professionnels concernés par l'outil et afin d'améliorer la conception de celui-ci.

En l'état, le SIAM est un PoC (proof of concept).

Il fera l'objet d'une phase de test dans plusieurs ressorts volontaires, durant le second semestre 2025.

Il a vocation ensuite à être déployé progressivement en 2026.

Le SIAM répond à la recommandation numéro 7 du rapport de la Cour des comptes d'octobre 2023, invitant à mettre en place un système de contrôle couvrant l'ensemble des risques inhérents au versement de l'aide juridictionnelle, notamment ceux relatifs au calcul des majorations et aux barèmes utilisés.

Il s'inscrit dans une dynamique positive, répondant aux intérêts collectifs, aux intérêts individuels des professionnels intervenant, mais également aux intérêts des justiciables.

Une indemnisation de l'avocat facilitée constitue un cercle vertueux, permettant à l'avocat d'être plus enclin à accepter les missions au titre de l'aide juridictionnelle.

Les enjeux de la dématérialisation sont multiples. Tout d'abord, le gain de temps considérable : grâce à l'application, les démarches pourront être également effectuées en toute sécurité sur tablette et téléphone mobile. Ensuite, la sécurisation et l'amélioration du contrôle budgétaire sont des aspects non négligeables. Enfin l'arrêt des impressions (« zéro papier ») devrait permettre de réaliser des économies significatives en réduisant les moyens humains et matériels. Pourquoi ne pas envisager d'ailleurs de réinjecter ces sommes ainsi économisées soient réinjectées dans la rémunération des avocats afin de l'abonder ?

Dans le cadre des travaux de dématérialisation des attestations de mission, le CNB et le ministère de la Justice échangent sur l'interprétation du barème et font en sorte de régler les éventuelles divergences, pour que l'outil contribue également à éviter des difficultés du quotidien entre avocats et greffiers.

Il s'agit d'un travail d'ampleur.

¹⁰ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20231013-S2023-0939-Aide-juridictionnelle.pdf>

3- E-AJ

e-AJ est une Solution développée par l'UNCA en substitution des lignes de logiciels actuels. Il a vocation à permettre la dématérialisation de la relation entre les avocats et leurs CARPA (Caisse de règlements pécuniaires des avocats) et les interconnexions avec les outils métiers des Ordres.

Il facilite le travail de l'avocat dans la demande de paiement, que d'échange avec la CARPA. L'avocat bénéficie d'un tableau de bord qui lui permet de disposer des chiffres clés de son activité au titre de l'AJ.

Il apporte de la sécurité et permet aux CARPA de bénéficier d'un outil moderne et évolutif.

Il est d'ores et déjà interconnecté avec le SIAJ pour la fourniture des données d'annuaire des 164 barreaux permettant aux agents des BAJ de disposer de la liste des avocats inscrits aux tableaux et actifs, pour récupérer les décisions d'admission et fournir à compter du 1^{er} janvier 2026 les éléments nécessaires au recouvrement de l'AJ garantie¹¹.

Dans sa version numéro 1, e-AJ permet, pour l'avocat, de dématérialiser le dépôt de l'attestation de mission « assistance au détenu », le dépôt du RIB, et la déclaration d'un changement du régime de TVA auprès de la CARPA.

Plusieurs versions successives seront déployées afin de permettre la dématérialisation de la mise au paiement des attestations de missions médiations, compositions pénales et défèrement, puis des formulaires de garde-à-vue, puis à terme des attestations de mission d'aide juridictionnelle (civile, pénale et administrative).

Le lancement officiel est intervenu le 11 mars 2025 à la CARPA du Barreau des Hauts-de-Seine, CARPA pilote. L'outil a commencé à être utilisé par les avocats du ressort en avril 2025.

e-AJ a également été déployé à la CARPA Normandie, commune aux barreaux du ressort de la Cour d'appel de CAEN, en mai 2025, également au titre de site-pilote.

Un déploiement progressif est prévu.

Le CNB a mené des travaux resserrés en la matière avec l'UNCA.

En marge de cet outil, le CNB, en relation avec l'UNCA, a travaillé et obtenu la mise à jour du formulaire d'assistance au détenu.

Conclusion de la partie II :

Le CNB travaille de manière incessante, depuis le début de la mandature, sur la dématérialisation de l'aide juridictionnelle de bout en bout.

Les différents outils travaillés et susmentionnés permettront à terme une dématérialisation complète de l'aide juridictionnelle depuis la demande d'aide juridictionnelle jusqu'au paiement de l'avocat.

¹¹ Dans l'attente du déploiement de la Solution e-AJ pour toutes les CARPA, ce sont les logiciels en exploitation qui sont interconnectés.

PARTIE III : L'ACCÈS AU DROIT

L'accès au droit est mis en œuvre par l'instauration de conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), lesquels sont institués par l'article 54 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et pilote l'accès au droit dans le territoire relevant de leur ressort.

La profession d'avocat porte également de longue date des revendications en matière d'accès au droit.

L'accès au droit des justiciables participe de l'Etat de droit et reste insuffisamment assuré sur l'ensemble du territoire français.

Dans son rapport du 15 mars 2024, la commission accès au droit et à la justice du CNB rappelait l'insuffisance des budgets d'accès au droit.

Pour mémoire, dans la loi de finances initiale pour 2024, les dépenses d'intervention des CDAD et des lieux d'accès au droit ont été votées à hauteur de 13,04 millions d'euros.

Si on se réfère aux crédits votés en loi de finances initiale sur la période 2019/2024, les dépenses d'intervention des CDAD et des lieux d'accès au droit budgétisés auront progressé de 63,5%.

Alors que le budget consacré à l'accès au droit n'est déjà pas conséquent, il affiche une baisse passant de 16 millions d'euros en 2024 à 14,4 millions d'euros en 2025, au titre des crédits alloués.

Les crédits alloués au soutien des CDAD et des lieux d'accès au droit sont budgétisés pour 2025 à hauteur de 11,8 millions d'euros (13 millions d'euros en LFI 2024, 11,98 millions d'euros pour 2023). Les crédits sont en baisse de 1,2 millions d'euros.

Le soutien au fonds national France Services est budgétisé à hauteur de 2 millions d'euros (2,3 millions d'euros en LFI 2024). Les crédits sont en baisse de 0,3 millions d'euros.

Le soutien aux associations nationales d'accès au droit est budgétisé au même niveau qu'en 2024 soit 0,15 millions d'euros (0,15 millions d'euros en LFI 2024).

La profession d'avocat alerte depuis de nombreuses années sur les carences en matière d'accès au droit.

En tenant compte du nombre de points d'accès au droit (103 CDAD dans l'hexagone et les territoires ultramarins, 2 685 points-justice et 149 maisons de la justice et du droit), ces crédits d'intervention, en dépit de leur augmentation sur la période, demeurent faibles par rapport aux besoins.

Les CDAD sont conduit à devoir réaliser des choix drastiques entre les différentes actions d'accès au droit pourtant nécessaires dans leurs ressorts.

Si le projet d'un point justice à moins de 30 minutes du domicile de chaque Français avait été affiché par le Gouvernement, il n'en ressort pas moins que la réalité est autre.

Ce temps n'est pas toujours atteint, les différents types de consultations ou missions d'accès au droit ne sont toujours pas en adéquation avec les besoins.

Dans le cadre du projet In-Justice mené par le CNB en 2021, une étude a été réalisée portant sur le « Baromètre des droits et de l'accès au droit en France¹²

Il ressort que :

« Plus d'un Français sur trois affirme que, là où il habite, il est difficile d'accéder aux tribunaux (35%) et qu'il est difficile de faire valoir ses droits (37%), une problématique encore plus présente en Outre-Mer : 58% des ultra-marins affirment qu'il est difficile de faire valoir leurs droits. 3. Dans ce contexte, 82% des Français

¹²

https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/cnb_barometre_des_droits_en_france_et_de_lacces_au_droit_17.06.2021.pdf

estiment que faciliter l'accès aux avocats améliorerait l'accès au Droit, les ultra-marins sont encore plus unanimes sur cette idée (88%) ».

En juillet 2021, un article de la revue prospective et innovation rappelait les inégalités territoriales en matière d'accès au droit et les dénonçait. Il était demandé d'accroître les moyens pour favoriser un meilleur accès au droit¹³.

Le rapport rendu par le CNAJ (Conseil national de l'aide juridique) en novembre 2021 a pu souligner certaines carences et problématiques en matière d'accès au droit.

Ce rapport met notamment en lumière les difficultés des CDAD en termes de logique budgétaire et comptable et de ressources humaines et l'absence de mutualisation des outils informatiques. Il suggère notamment de mettre à disposition des CDAD des outils et la diffusion de bonnes pratiques.

La Commission accès au droit et à la justice du CNB entend poursuivre ses réflexions :

- En vue de l'amélioration du maillage territorial en matière d'accès au droit.
- S'agissant des budgets d'accès au droit.
- S'agissant du rôle de l'avocat et de l'amélioration des mécanismes d'accès au droit.

Remettre l'avocat au cœur des dispositifs d'accès au droit apparaît nécessaire.

Un mécanisme de contractualisation entre les Barreaux, le Ministère et les CDAD pourrait être envisagé, à l'image des CLAJ, afin de gagner en efficacité et allouer des budgets spécifiques favorisant l'intervention des avocats en matière d'accès au droit.

L'intervention de l'avocat le plus en amont possible permet également de prévenir les litiges et d'orienter le justiciable à temps pour régler une difficulté de la vie quotidienne.

Des réflexions spécifiques interviennent concernant une meilleure connaissance des dispositifs d'accès au droit, et ce afin d'améliorer l'accès au droit des justiciables.

La commission accès au droit et à la justice du CNB réfléchit à la création et à la diffusion de supports simples et didactiques en la matière.

Des réflexions particulières interviennent pour les territoires ultramarins.

Un groupe de travail relatif à l'accès au droit dans les territoires ultramarins a été constitué au sein du CNAJ.

¹³ Revue Prospective et innovation, juillet 2021, « Injustices territoriales, accès au droit et territoires défavorisés », Bénédicte MAST et Anne-Sophie LÉPINARD.

PARTIE IV : AIDE JURIDICTIONNELLE ET PROTECTION JURIDIQUE

Un sujet, attribué à la commission communication, fait également l'objet de travaux de la part de la commission ADJ :

- Mener à bien des actions de lobbying ciblées : Auprès des protections juridiques et assurances (Pour réguler et améliorer les barèmes de protection juridique et des assurances ; Aligner les missions PJ et AJ).*

La commission accès au droit et à la justice du CNB réalise le travail de fond et technique ; la commission communication réalise le travail de communication.

Il est rappelé que la loi du 10 juillet 1991 prévoit un principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle par rapport à la protection juridique.

Aide juridictionnelle et protection juridique contribuent à l'accès au droit et à l'accès à la justice des justiciables.

L'articulation des deux dispositifs nécessite des travaux et des améliorations peuvent être apportées.

La commission accès au droit et le GT MARD ont présenté un rapport, à l'assemblée générale du CNB de juillet 2024, et une résolution, portant sur l'amélioration des barèmes de protection juridique et de l'indemnisation des avocats intervenant dans le cadre des MARD¹⁴,

La commission accès au droit, le GT MARD et la commission exercice du droit ont débuté des échanges avec France assureurs afin de tenter d'améliorer certains aspects de la protection juridique.

France assureurs fédère l'ensemble des entreprises d'assurance. Des questions telles que le libre choix de l'avocat, les offres de garanties de protection juridique (PJ) (barèmes et plafonds de garanties), le périmètre du droit ont été abordées.

Les travaux se poursuivent.

¹⁴ <https://www.cnb.avocat.fr/fr/actualites/pour-une-prise-en-compte-de-la-remuneration-lamiable-des-avocats-dans-les-baremes-des-assurances>

PARTIE V : LES AUTRES MESURES INCITATIVES

Ces mesures incitatives sont portées à moyen et long terme puisqu'elles ont nécessité un travail sur plusieurs mandatures successives.

Deux grandes mesures sont portées : l'application d'un taux de TVA réduit (1) et la création de mécanisme de crédits d'impôts (2).

1- Un taux de TVA réduit

L'application du taux normal de TVA de 20% aux prestations rendues par les avocats aux justiciables augmente le coût d'une procédure pour les justiciables personnes physiques, qui, contrairement aux personnes morales, n'ont pas la possibilité de récupérer la TVA. Une distinction est faite également entre les personnes non professionnelles (qui ne récupèrent pas la TVA) et les professionnels qui peuvent récupérer la TVA.

Il s'agit donc d'un réel obstacle à l'accès au droit.

La directive (UE) 2022/542 du 5 avril 2022 offre aux États membres une plus grande flexibilité pour appliquer des taux réduits, tout en harmonisant les règles à l'échelle de l'Union européenne.

La France devait transposer cette directive au plus tard le 31 décembre 2024, avec une entrée en vigueur prévue au 1er janvier 2025¹⁵.

À ce jour, la transposition complète n'a pas encore été finalisée, mais des travaux sont en cours pour adapter le Code général des impôts aux nouvelles marges de manœuvre offertes.

La directive permet aux Etats membres d'instaurer :

- Deux taux réduits ≥ 5 % applicables à 24 catégories de biens et services maximum.
- Un taux réduit < 5 % pour 7 catégories de biens et services maximum.
- Un taux zéro (0 %) avec droit à déduction, également pour 7 catégories maximum

Parmi les biens et services nouvellement éligibles à ces taux réduits ou à taux zéro, on note que figurent les services juridiques fournis aux personnes sous contrat de travail et aux chômeurs dans le cadre de procédures devant une juridiction du travail, ainsi que les services juridiques fournis dans le cadre du régime d'aide judiciaire, tel que défini par les États membres¹⁶.

Plusieurs propositions de loi et d'amendements aux projets de loi de finances ont été déposés ces dernières années sans pouvoir aboutir en raison des règles européennes.

Cette nouvelle directive, qui offre aux Etats membres des marges de manœuvre plus importantes sur les taux réduits de TVA, pourrait permettre de faire évoluer le droit applicable afin que soit appliqué un taux réduit de TVA à certains services juridiques rendus par les avocats.

L'application d'un taux réduit de TVA apparaît fondamentale et urgente.

¹⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045719910>

¹⁶ [Point 27\) du 11 de l'annexe de la directive \(UE\) 2022/542 du Conseil du 5 avril 2022 modifiant l'annexe III de la directive 2006/112/CE](#)

Le Conseil national des Barreaux appelait à la transposition de cette directive, et à l'option en faveur des taux de TVA réduit, dès sa résolution du 8 avril 2022¹⁷.

Pour autant l'application d'un taux réduit de TVA à certains services juridiques rendus par les avocats ferait perdurer une différence entre entreprises et particuliers au détriment de ces derniers s'agissant du coût induit par le recours aux services d'un avocat pour la défense de leurs droits. En effet, les entreprises continueraient à déduire cette dépense de services juridiques de leur base imposable à l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu de leurs propriétaires.

Une inégalité subsisterait, emportant la nécessité pour la commission accès au droit et à la justice de proposer d'autres mesures complémentaires, telles que celles exposées au paragraphe suivant.

2-La création de mécanisme de crédits d'impôt

Les services juridiques rendus par les avocats à leurs clients sont soumis au taux normal de 20% de TVA, ce qui a pour conséquence que les particuliers ne disposent pas d'un égal accès au droit par rapport aux entreprises, notamment en matière de conflit du travail et de conflit de nature commerciale. Contrairement à un particulier, l'entreprise déduit la TVA payée et déduit cette dépense de services juridiques de sa base imposable à l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu de ses propriétaires.

Le crédit d'impôt, à la différence de la réduction d'impôt, présente l'avantage de donner lieu à un remboursement par l'administration fiscale, si son montant est supérieur à celui de l'impôt dû. Un remboursement de la totalité du montant du crédit d'impôt intervient dans l'hypothèse où le contribuable n'est pas imposable.

Lors de son assemblée générale du 8 avril 2022, le CNB a adopté une résolution demandant au gouvernement de mettre en place un « crédit d'impôt » sur le revenu à raison des honoraires de services juridiques supportés par les particuliers qui ne récupèrent pas la TVA et qui ne peuvent pas déduire les honoraires d'un résultat imposable, à l'inverse des entreprises¹⁸.

Lors de son Assemblée générale du 9 septembre 2022¹⁹, le CNB a adopté une résolution demandant la création d'un crédit d'impôt bénéficiant à l'ensemble des particuliers représentant des dépenses engagées en règlement de services juridiques fournis par un professionnel exerçant une profession juridique réglementée dont le titre est protégé. Ce crédit d'impôt serait plafonné à 5.000 euros.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, un amendement avait été déposé à l'Assemblée nationale ouvrant à un crédit d'impôt pour les particuliers au titre des sommes qu'ils exposent pour la défense de ses droits dans les litiges les opposant à toute partie autre qu'un particulier. Ces dépenses devaient être retenues dans une limite de 12.000 euros par foyer fiscal. Les particuliers bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ou d'un contrat d'assurance de protection juridique ne devaient pas être éligibles à ce crédit d'impôt. Le projet de loi de finances pour 2024 ayant été adopté après engagement de la

¹⁷ https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/07.cnb-re_2022-04-08_aei_directive-du-conseil-ue-2022-542-du-5-avril-2022-tva_taquetfinal-p.pdf

¹⁸ https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/07.cnb-re_2022-04-08_aei_directive-du-conseil-ue-2022-542-du-5-avril-2022-tva_taquetfinal-p.pdf

¹⁹ https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/8-reso_creditimpot_particulier.pdf

responsabilité du gouvernement sur le fondement de l'article 49-3 de la Constitution, cet amendement n'avait pas été examiné en séance publique²⁰.

Par ailleurs, outre le mécanisme de crédit d'impôt porté en faveur des justiciables, la commission accès au droit et à la justice du CNB a également envisagé un mécanisme de crédit d'impôt à destination des avocats, en tant que mesure incitative, notamment dans le rapport du 15 mars 2024.

Un crédit d'impôt au bénéfice des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat constitue également une piste à explorer, afin de compenser la charge importante reposant sur ces professionnels.

Cette idée avait déjà été exposée dans le rapport de la Conférence des Bâtonniers de 2016 :

« Mais s'il est ainsi possible de travailler sur l'assiette de calcul de l'impôt, il est aussi envisageable de travailler sur le montant de l'impôt lui-même, en accordant à l'avocat un crédit d'impôt dont le montant dépendrait du montant des indemnités d'aide juridictionnelle perçues ou de leur proportion dans le chiffre d'affaires total du cabinet »

Les travaux vont se poursuivre en la matière.

²⁰ [Projet de loi de finances pour 2024 – Amendement n°I-4882 du député Emmanuel Pellerin et plusieurs de ses collègues](#)

PARTIE VI : LES RÉFLEXIONS À MENER

La commission accès au droit et à la justice entend également poursuivre certains travaux complémentaires au long court.

1-Le travail sur les textes

La question de modifications d'ampleur relatives à l'aide juridictionnelle constitue un débat ancien.

Il est ressorti que le contexte actuel n'est pas propice à porter ce genre de question, même si la commission accès au droit et à la justice du CNB ne s'interdit aucune réflexion.

La commission ADJ a engagé des réflexions autour des mécanismes de l'aide juridique, de la possibilité de les améliorer dans l'intérêt des justiciables et des avocats.

Un travail sur les textes relatifs à l'aide juridictionnelle a débuté, afin d'apprécier les améliorations ou mises à jour pertinentes à proposer.

Certains travaux doivent être menés de façon urgente en lien avec les sujets spécifiques portés, et d'autres peuvent être réalisés à plus long court.

La commission ADJ se fixe comme objectif de dégager des pistes d'ici la fin de la mandature

2-Le travail sur les publics ciblés

La commission ADJ du CNB a souligné, dès la présentation de la feuille de route au début de la mandature, la nécessité d'avancer dans un travail relatif à certains publics ciblés, tels que les mineurs et les majeurs protégés.

Ainsi elle entend poursuivre des travaux avec le GT mineurs du CNB quant à l'assistance systématique des mineurs par un avocat, en assistance éducative.

Elle entend également mener un travail relatif aux majeurs protégés et à l'amélioration de leurs accès au droit et de leur accès à la justice, en lien avec la commission textes.

Le travail autour de l'amélioration de l'assistance des victimes ou plaignantes se poursuivra, notamment en lien avec la question de l'assistance au stade du dépôt de plainte mais plus largement à toutes les étapes de la procédure et en amont de celle-ci. Les autres commissions concernées par la thématique seront bien évidemment associées.

Des auditions sont intervenues en la matière et également des rencontres institutionnelles.

En parallèle, la question des non-recours est travaillée.

Le non-recours au droit par des personnes pourtant potentiellement légitimes à exercer leurs droits est un phénomène auquel les avocats doivent s'intéresser.

En effet, le manque d'accès aux informations juridiques est perçu comme étant le plus grave obstacle à l'accès au droit par 16% des personnes sondées en 2024 pour le baromètre des droits. En parallèle, 80% des sondés estiment que l'accès aux avocats est propre à améliorer l'accès au droit.²¹

L'accès au droit pour tous et toutes et l'aide juridictionnelle sont des marqueurs fondamentaux d'un Etat de droit.

Il convient donc de prendre en compte les questions de l'effectivité du droit, de la lutte contre le phénomène du non-recours au droit et à l'assistance d'un avocat.

Ce sujet est traité en lien avec les sujets relatifs à l'accès au droit exposés en partie III et fera l'objet de travaux au long court.

CONCLUSION

Les propositions remontées dans le cadre de la grande consultation font écho pour l'essentiel à des travaux déjà menés par la commission accès au droit et à la justice.

Les travaux se poursuivent, avec des calendriers différenciés, en fonction des thématiques.

Anne-Sophie Lépinard

Présidente de la commission Accès au droit et à la justice

ANNEXES

Annexe I – Rapport du 14 mars 2024 – extraits – liste des missions manquantes

Annexe II – Rapport du 14 mars 2024 – extraits – revalorisation du barème

²¹ Accès au baromètre des droits et de l'accès aux droits en France – Décembre 2024 : <https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/Odoxa%20pour%20CNB%20-%20Barom%C3%A8tre%20des%20droits%20en%20France%20et%20de%20l%27acc%C3%A8s%20au%20Droit.pdf>

ANNEXE I – LISTE DES MISSIONS MANQUANTES (EXTRAIT DU RAPPORT DU 14 MARS 2024)

LISTE DES MISSIONS MANQUANTES PAR CATÉGORIE / MATIÈRE

EN MATIÈRE PÉNALE

a. Les missions manquantes en lien avec les victimes

L’assistance de la victime dans le cadre du dépôt de plainte au Commissariat de police ou à la gendarmerie (aide à l’intervention de l’avocat)

Ou la rédaction de la plainte simple devant le Procureur de la République

Le CNB a porté cette demande de longue date et l’a plus spécifiquement rappelé dans le cadre du rapport adopté en AG le 10 mars 2023.

L’article 13 de la loi n°2023-22 du 24 janvier 2023 d’orientation et de programmation du ministère de l’Intérieur a complété l’article 10-4 du Code de procédure pénale, en y ajoutant un alinéa 2 rédigé comme suit : « *Lorsque la victime est assistée par un avocat, celui-ci peut, à l’issue de chacune de ses auditions, poser des questions. Il peut également présenter des observations écrites. Celles-ci sont jointes à la procédure* ». Ledit article est entré en vigueur le 24 janvier 2023.

Malgré l’affichage de politique publique tendant à la protection des victimes et à l’amélioration de leurs droits, les mesures concrètes correspondantes et nécessaires en matière d’aide à l’intervention de l’avocat et d’aide juridictionnelle ne sont pas prises.

Un paragraphe spécifique relatif à cette question est développé ultérieurement dans le présent rapport.

La rédaction de la plainte avec constitution de partie civile déposée auprès du Juge d’Instruction (AJ)

L’indemnisation de l’avocat au titre de l’AJ assistant une partie civile dans le cadre de l’information judiciaire est inchangée, que l’avocat ait ou non rédigé une plainte avec constitution de partie civile initialement.

Une telle rédaction doit pouvoir faire l’objet d’une majoration. Il a déjà été proposé une majoration de 1.5.

La citation directe

L’indemnisation de l’avocat au titre de l’AJ assistant une partie civile dans le cadre d’une procédure correctionnelle faisant suite à une citation directe est inchangée que l’avocat ait ou non rédigé la citation directe.

Une telle rédaction doit pouvoir faire l’objet d’une majoration.

Le CNB propose une majoration de 1.5.

b. Les missions manquantes en lien avec les auteurs

Il ressort que la question de l’aménagement des peines, de l’exécution des peines, et des mesures à caractère administratif pouvant être prises durant la détention soulèvent des questions ou conduisant à relever des manques dans le barème.

i. L’avertissement pénal probatoire

L’avertissement pénal probatoire a remplacé le classement sans suite sous condition.

Il emporte une convocation, une comparution et un débat devant le délégué du procureur.

Aucune mission n’est prévue dans le barème pour indemniser l’avocat.

Une indemnisation forfaitaire au titre de l'aide à l'intervention de l'avocat doit être envisagée.

Cette mesure concerne tant les majeurs que les mineurs.

ii. Le refus de la proposition de peine en CRPC

La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité est visée, dans le barème, par la ligne suivante :

VIII.5. Assistance d'une personne faisant l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : 5 UV.

Cette mission couvre les CRPC donnant lieu à homologation et les CRPC donnant lieu à refus d'homologation.

En revanche, **en cas de refus de la proposition de peine par devant le Procureur de la République, aucune attestation de mission n'est délivrée**. La mission correspondante doit pouvoir être créée.

iii. Sur les requêtes

Requêtes en suppression des mentions contenues dans un fichier pénal

Ces requêtes ne donnent pas lieu à une audience. Elles ne sont en l'état pas du tout prévues dans le barème alors qu'elles font partie du rôle de l'avocat dans la chaîne pénale.

iv. Le rappel des obligations du mineur en matière de contrôle judiciaire par le JE ou le TE

Lorsqu'un mineur est placé sous contrôle judiciaire (articles L331-1 et suivants du CJPM), le juge des enfants peut le convoquer en vue de lui rappeler ses obligations en matière de contrôle judiciaire (notamment en cas d'incidents ou de difficultés) ou dans l'hypothèse d'une modification de contrôle judiciaire (article L331-5 du CJPM).

Cette mission n'est pas prévue par le barème alors que le mineur doit être assisté par un avocat.

v. Sur les missions relevant de la compétence du JAP (ou du JE pour les mineurs)

Le barème a pu être clarifié concernant les missions relevant d'aménagement de peine (ainsi la ligne XI du barème couvre tous les aménagements de peine, y compris ceux octroyés sans débat en application de l'article 712-6 du CPP) ou des réductions de peine (là encore la ligne XI du barème couvre ces missions, en application de l'article 721 du CPP).

Le barème ne couvre pas encore toutes les missions relatives à l'application des peines. L'avocat peut assister son client devant le JAP dans diverses situations, notamment pour le rappel des obligations liées à un sursis probatoire. Dans ces hypothèses, aucune indemnisation n'est prévue.

Le SADJAV a confirmé, en novembre 2023, que dans ce cas, la ligne XI du barème ne s'applique pas dans la mesure où la saisine du JAP n'aboutit pas à une décision.

Les comparutions devant le JAP ne donnant pas lieu à une décision au sens formel (convocation pour rappel des obligations du sursis probatoire) doivent faire l'objet d'une indemnisation au titre de l'aide juridictionnelle. Une mission équivalente concerne également les mineurs, pour lesquels l'assistance par avocat est obligatoire.

De la même manière, pour les mineurs, l'audition du mineur devant le Juge des Enfants (ayant la qualité à ce stade de juge d'application des peines) pour le rappel de ses obligations dans le cadre d'incidents post-sentencIELS n'est pas couverte.

vi. **Sur les missions relevant de la compétence de l'établissement pénitentiaire**

Un vrai travail doit être réalisé conjointement entre le CNB et le SADJAV s'agissant de ces missions.

Le barème prévoit, en l'état, la procédure disciplinaire et la procédure relative à l'isolement.

D'autres missions existent et semblent être exclues du barème : il conviendrait soit d'interpréter le barème afin d'inclure ces missions dans une mission existante, soit de créer des missions supplémentaires.

L'assistance d'une personne détenue en unité pour détenu violent (aide à l'intervention de l'avocat)
Anciens articles R57-7-84-1 et suivants du CPP. Ces articles ont été abrogés par le décret du 30 mars 2022 portant partie réglementaire du Code pénitentiaire.

Cette question renvoie désormais aux **articles L224-1 et suivants du Code pénitentiaire, portant sur des missions plus larges, à savoir l'affectation dans un quartier spécifique de l'établissement pénitentiaire.**

L'article L224-2 du Code pénitentiaire prévoit une procédure contradictoire, et la possibilité pour la personne détenue, le cas échéant, par l'intermédiaire de son avocat, de présenter des observations orales ou écrites.

Une nouvelle mission doit pouvoir être créée dans le barème.

vii. **Les demandes de mises en liberté formulées au stade de l'appel à l'encontre d'un jugement du tribunal correctionnel ou d'un arrêt de cour d'assises (article 148-1 du CPP)**

Lorsque le tribunal correctionnel, en dehors de la procédure de comparution immédiate, rend son jugement et prononce un maintien en détention ou ordonne un mandat de dépôt, le prévenu appelant ou intimé peut formuler une demande de mise en liberté qui sera étudiée par la chambre des appels correctionnels.

Il en va de même pour l'accuse devant la Cour d'assises d'appel lorsqu'il interjette appel à l'encontre de l'arrêt de première instance et a vocation à voir sa demande de mise en liberté étudiée par la Chambre de l'Instruction.

Ces deux hypothèses relèvent de l'article 148-1 du Code de procédure pénale.

La mission correspondante n'est pas prévue dans le barème.

En effet, le barème prévoit, en matière de contentieux de la détention, les missions suivantes en appel :

X. 3. Assistance d'une personne pour les appels des ordonnances :

- du juge d'instruction,
- du juge des libertés et de la détention et autres procédures devant la chambre de l'instruction (y compris extradition et procédures de remise résultant de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen)
- du juge des enfants et du juge des libertés et de la détention devant la chambre des mineurs

6
(3)

Cette mission du barème ne couvre donc pas les missions susvisées.

Et aucune majoration n'est prévue pour la mission principale au fond afin de couvrir ces diligences.

viii. **Les audiences de renvoi en comparution immédiate**

La comparution immédiate est une mission qui relève de l’AJ garantie en application de l’article 19-1 de la loi du 10 juillet 1991.

Lorsque l’avocat intervient en comparution immédiate, au titre d’une permanence, il se voit délivrer une attestation de mission correspondant à la ligne 8-3 de l’attestation de mission pénale (Assistance d’un prévenu dans le cadre soit d’une procédure prévue par les articles 394, 395 et 397-1-1 du CPP (comparution à délai différé) (10 UV).

Lorsque le prévenu sollicite un renvoi, ce qui est de droit en application du Code de procédure pénale, ou encore lorsque la juridiction (tribunal correctionnel) ordonne le renvoi d’office (par exemple en cas de surcharge de l’audience), un débat sur les mesures de sûreté (détention provisoire ou contrôle judiciaire) s’instaure lors de la première audience et le jugement intervient lors de l’audience sur renvoi.

Le tableau 2 de l’annexe 1 du barème du décret du 28 décembre 2020 prévoit actuellement, et ce, depuis le décret n°2021-810 du 24 juin 2021, la ligne suivante :

VIII. 3. Assistance d'une personne dans le cadre d'un débat contradictoire devant le juge des libertés et de la détention, le juge des enfants ou le juge d'instruction relatif : - au placement ou au maintien en détention provisoire ; - au placement sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique	3 (10)
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------

L’intitulé vise expressément le JLD.

Dans sa version applicable antérieurement au 24 juin 2021, le barème du décret du 28 décembre 2020 prévoyait une mission équivalente rédigée comme suit :

VIII. 2. Assistance d'une personne dans le cadre d'un débat contradictoire relatif au placement ou au maintien en détention provisoire	3 (10)
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------

Si la modification apportée au barème par le décret du 24 juin 2021 a permis de couvrir expressément les débats relatifs aux contrôles judiciaires et aux assignations à résidence sous surveillance électronique, et donc de régler certaines difficultés, des pratiques différentes se sont développées sur le territoire national concernant le renvoi de comparution immédiate.

Dans certains ressorts, il était délivré une attestation de mission pour la première audience (3 UV) et une attestation de mission pour la seconde audience (10 UV) ; alors que dans d’autres ressorts, il existait un refus de délivrer une attestation de mission pour la première audience.

Les greffes ont été rendus destinataires d’une information tendant à indiquer que le débat sur les mesures de sûreté pouvant avoir lieu devant le tribunal correctionnel en comparution immédiate, en cas de renvoi, ne fait l’objet d’aucune majoration et qu’une seule attestation de mission doit être délivrée à l’issue de la décision rendue sur le fond.

Une nouvelle attestation de mission pénale est applicable au 1^{er} janvier 2024.

Les avocats ne sont donc désormais plus indemnisés pour une mission pour laquelle il existait, avant le 24 juin 2021, une indemnisation.

ix. Les contraventions de la 1^{ere} à la 4^e classe pour les prévenus majeurs

Pour les contraventions, en l’état, le barème du décret du 28 décembre 2020 prévoit la mission suivante :

IX. Assistance d'un prévenu majeur (contraventions de police de la 5e classe), d'un prévenu mineur ou majeur protégé, d'une partie civile ou d'un civilement responsable (contraventions de police de la 1re à la 5e classe) devant le tribunal de police.	5 (2)
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------

Rien n'est prévu pour les contraventions de la 1ere à la 4^e classe pour le prévenu majeur qui ne fait pas l'objet d'une mesure de protection.

Les contraventions des quatre premières classes relèvent en principe de l'amende forfaitaire (articles 529 et suivants du Code de procédure pénale).

Mais la personne faisant l'objet de la contravention peut adresser une requête en exonération (articles 529-2 et suivants du CPP) au Ministère public, lequel peut décider de faire comparaître la personne devant le Tribunal de police (articles 530-1 et 531 du CPP).

Ni la requête en contestation ni l'éventuelle audience devant le Tribunal de police ne sont couvertes par l'aide juridictionnelle.

EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE (au sens large)

Le décret du 28 décembre 2023 relatif aux MARD et à l'aide juridictionnelle a créé certaines missions en matière d'aide juridictionnelle, rendant obsolète certaines demandes.

Pour autant, toutes les missions manquantes n'ont pas été créées.

Il reste encore des démarches amiables ou des actes préalables non couverts.

Les actes préalables obligatoires à un contentieux : mise en demeure, démarches amiables nécessaires avant la saisine d'un tribunal.

Il s'agit d'une mission à part entière, en l'état non couverte par le barème.

Une indemnisation fixée à un équivalent de la moitié de la mission au fond pourrait être envisagée.

Le recours administratif préalable obligatoire

Dans l'hypothèse où le recours prospère ou que le justiciable ne saisit pas le tribunal administratif en cas de refus, l'avocat n'est pas indemnisé.

Il s'agit d'une mission à part entière, en l'état non couverte par le barème.

Une indemnisation fixée à un équivalent de la moitié de la mission au fond pourrait être envisagée.

Ce type de recours existent dans les domaines suivants :

- Procédure administrative.
- Pôle social (saisine CRA).
- Commission médicale de recours amiable (contestation du taux d'incapacité permanente).

Le recours gracieux ou hiérarchique en matière administrative

Dans l'hypothèse où le recours prospère ou que le justiciable ne saisit pas le tribunal administratif en cas de refus, l'avocat n'est pas indemnisé.

Il s'agit d'une mission à part entière, en l'état non couverte par le barème.

Une indemnisation fixée à un équivalent de la moitié de la mission au fond pourrait être envisagée.

Exemple : permis de construire.

La rédaction d'une demande préalable indemnitaire / demande préalable de prendre une décision ou d'agir dans un sens

(étape obligatoire, à peine d'irrecevabilité, pour certains contentieux ; parfois le litige se règle avec l'envoi de la demande par courrier d'avocat)

Exemple : contentieux de la responsabilité. plein contentieux.

Assistance devant les commissions administratives et conseils de discipline

(étapes parfois cruciales dans certains contentieux notamment le contentieux disciplinaire en droit de la fonction publique)

Procédure d'exécution (article L.911-4 du CJA)

Les personnes publiques, notamment l'Etat, mettent parfois beaucoup de temps à exécuter voire n'exécutent jamais spontanément.

Exemple :

La juridiction a rendu une décision qui implique que l'Etat accomplisse une diligence, et l'Etat ne le fait pas. La juridiction conserve la compétence de faire exécuter sa décision

Courrier de saisine

Interrogation de l'Etat

Si l'Etat ne s'incline pas, c'est audience

Possibilité de l'astreinte

Dépôt d'une nouvelle demande d'AJ.

Nouvelle instance au fond.

Rendez-vous à l'OFPRA

L'avocat accompagne son client devant l'OFPRA.

Il s'agit d'une mission à part entière.

Elle pourrait faire l'objet d'une indemnisation équivalent à la moitié de l'indemnisation prévue pour la mission au fond devant la Cour nationale du droit d'asile.

La demande / requête de titre de séjour et autres devant la Préfecture

La demande de titre de séjour et autres titres / cartes est formulée par requête auprès de la Préfecture.

Aucune indemnisation de cette mission n'est prévue dans le barème.

La demande de rescrit en matière fiscale

Une partie peut solliciter l'administration fiscale pour solliciter un avis quant à l'interprétation d'un texte. L'administration fiscale rend un avis quant à cette interprétation.

Requête en omission de statuer.

Requête en erreur matérielle.

Requête en interprétation.

Ces requêtes ne sont pas prévues dans le barème.

EN MATIÈRE CIVILE

Les actes préalables obligatoires à un contentieux : mise en demeure, démarches amiabiles nécessaires avant la saisine d'un tribunal.

Il s'agit d'une mission à part entière, en l'état non couverte par le barème.

Une indemnisation fixée à un équivalent de la moitié de la mission au fond pourrait être envisagée.

Les rendez-vous en l'étude du notaire en matière de partage ou de succession.

Aucun rendez-vous auquel l'avocat assiste en l'étude du notaire, en matière de partage ou de succession n'est pris en compte.

Quand le partage transactionnel réalisé après l'instance au fond aboutit, l'avocat n'est pas indemnisé des diligences accomplies devant le notaire.

Quand le partage transactionnel après l'instance au fond n'aboutit pas, l'avocat ressaïsait le juge en liquidation / partage d'indivision. Les diligences accomplies entre les deux instances devant le JAF ne sont pas indemnisées au titre de l'AJ.

Les rendez-vous assurés par l'avocat en l'étude du notaire dans le cadre de la liquidation partage pour un divorce par consentement mutuel extrajudiciaire ne sont pas couverts par l'aide juridictionnelle.

Les rendez-vous assurés par l'avocat en l'étude du notaire, dans le cadre des opérations de succession, ne sont pas couverts par l'aide juridictionnelle.
Une indemnisation fixée à un équivalent de la moitié de la mission au fond pourrait être envisagée.

Les difficultés du barème actuel en matière d'assistance éducative :

❖ **Ordonnance de placement provisoire**

Mission à créer pour éviter les difficultés

Certains greffes considèrent que ce n'est pas un jugement au fond et refusent de délivrer l'attestation de mission. D'autres délivrent l'attestation de mission sur la base de la mission assistance éducative.

❖ **MIJE – mesure d'investigation judiciaire éducative**

Mission à créer pour éviter les difficultés

Certains greffes refusent de délivrer une attestation de mission sur le fondement de la mission assistance éducative au motif qu'il n'y a pas de décision en matière d'assistance éducative au sens strict.

Eclaircissement à donner aux greffes pour que la délivrance d'une AFM AE fond ne pose pas de difficulté.

Une consultation préalable ne donnant pas lieu à l'engagement d'une procédure ni à homologation d'un accord par le juge

Cette consultation permettra d'éviter la saisine des juridictions pour des affaires manifestement irrecevables ou dénuées de fondement (article 7 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991).

Si la consultation préalable aboutit à un accord amiable, le tribunal n'étant pas saisi, le dispositif conduit à une économie pour l'Etat.

Dans l'hypothèse où la consultation préalable aboutit à un accord amiable, hors saisine d'une juridiction, l'indemnité allouée à l'avocat relève désormais des missions créées dans le décret du 28 décembre 2023.

Les saisies immobilières

En l'état, cette mission est indemnisée 16 UV.

Il existe trois étapes dans ces procédures : l'audience d'orientation, l'audience de vente et la distribution du prix. En pratique, il existe des difficultés.

La procédure est concrètement séquencée :

- Si un dossier de surendettement est déposé en cours de procédure et est jugé recevable avant l'audience d'orientation, la suspension des poursuites est de droit.
Délai de suspension de 2 ans de la procédure de saisie immobilière.
En cas de plan de redressement : si le plan de redressement porte sur le logement, le plan peut dépasser 8 ans. Le créancier renouvelle le commandement tous les 5 ans, mais ne reprend pas les poursuites qui restent en suspens. L'affaire reste au rôle.
Pendant tout ce temps, l'avocat n'a pas d'attestation de fin de mission parce que la mission n'est pas terminée.
- Audience de vente.
- Distribution du prix : la procédure est à la charge du créancier poursuivant, sans délai.

En l'état, l'audience d'orientation et l'audience de vente sont indemnisées. Rien n'est prévu pour la distribution du prix.

Requête en omission de statuer.

Requête en erreur matérielle.

Requête en interprétation.

Ces requêtes ne sont pas prévues dans le barème.

LES QUESTIONS LIÉES s'agissant d'autres missions / d'autres professionnels

En dehors du barème strict, une mission n'est en l'état pas prévue par les textes et cette absence porte une atteinte grave aux intérêts des justiciables :

Désignation d'un interprète dès la désignation de l'AJ pour les RV avec le client – en matière civile et, dans certains cas, en matière administrative (pour la matière pénale, les textes le permettent) : Actuellement, la désignation d'un **interprète** en matière civile au titre de l'aide juridictionnelle est réalisée pour l'audience. Aucune désignation n'est réalisée en amont. Il en va de même pour certaines missions en matière administrative.

Les clients non francophones doivent assumer les frais d'interprétariat en amont de l'audience, pour échanger avec leur avocat, ou être assisté d'une personne connue pour assurer la traduction sans que celle-ci n'ait les compétences pour le faire.

Il en va de même pour les interprètes en langue des signes.

Il convient donc de faire évoluer l'indemnisation de l'interprète pour prévoir cette catégorie de mission.

Dans la loi du 10 juillet 1991, seul l'article 40-1 portant sur les litiges transfrontaliers mentionne expressément les interprètes.

Dans le décret du 28 décembre 2020, seul l'article 117 portant sur les litiges transfrontaliers mentionne expressément les interprètes.

Préjudice également aux droits des justiciables l'absence d'**indemnisation des professionnels non-avocats lors des expertises judiciaires**

Lors des expertises médicales ou de construction, il est fréquent que les compagnies d'assurances s'adjoignent les services d'un expert.

Le justiciable bénéficiaire de l'AJ doit pouvoir également choisir un professionnel équivalent pour l'assister.

L'indemnisation des mandataires ad hoc

Ils sont désignés pour représenter des mineurs. Il s'agit d'une mission spécifique. Des avocats sont désignés à ce titre.

ANNEXE II – Revalorisation du barème (extrait du rapport du 14 mars 2024)

C. Les missions à revaloriser

De manière générale la Commission accès au droit et à la Justice du CNB considère que le barème actuel n’indemnise pas les avocats de façon suffisante.

Sans entrer dans le détail des missions, des grandes lignes pourraient être fixées afin de revaloriser le barème, à savoir :

BARÉME PÉNAL : pas d’indemnisation en dessous de 8 UV, à l’exception des débats de prolongation relatifs à la détention provisoire à revaloriser à 4 UV en toute situation.

BARÉME CIVIL : pas d’indemnisation en dessous de 16 UV, à l’exception des soins psychiatriques sans consentement.

BARÉME ADMINISTRATIF : pas d’indemnisation en dessous de 16 UV.

Au-delà de ces considérations générales, quelques missions particulièrement mal indemnisées doivent faire l’objet de développements spécifiques.

a. Revalorisation des missions en matière d’application des peines

Les missions relevant de la compétence du JAP (juge d’application des peines) :

Mission X.1 : Assistance d’un prévenu ou d’une partie civile devant la chambre d’application des peines : 13 UV.

Mission XI : Procédures d’application des peines et procédures applicables en matière de surveillance de sûreté et de rétention de sûreté : 4 UV.

L’aménagement de peine peut se faire :

- Sur la base d’une requête de la personne détenue elle-même.
- Sur la base d’une requête de l’avocat de la personne détenue.
- Sur la base d’une requête du procureur de la République.

L’avocat visite son client en amont du débat devant le JAP.

L’avocat assiste son client devant le JAP, dans le cadre d’un débat contradictoire.

L’indemnisation de la mission XI à hauteur de 4 UV ignore la réalité des diligences accomplies et ne permet même pas d’indemniser effectivement l’avocat pour le travail réalisé (outre les déplacements réalisés à plusieurs reprises pour cette mission et non couverts par l’AJ).

L’indemnisation devrait être portée à 10 UV (ce qui est cohérent avec l’indemnisation de l’audience devant le tribunal correctionnel ; étant rappelé qu’en appel, avec 13 UV, le barème est cohérent).

b. Revalorisation de la mission correspondant à un mandat d’arrêt européen

Dans le cadre de l’assistance d’une personne faisant l’objet d’un mandat d’arrêt européen, l’indemnisation de l’avocat est faible, et ce alors qu’il réalise plusieurs déplacements.

Cette mission a vocation à être revalorisée comme une instance au fond.

Il convient de se reporter aux articles 695-30 et 695-31 CPP pour cette mission.

1^{ère} audience :

Acceptation ou non à la remise

S'il accepte, la remise pourra être réalisée.

S'il n'accepte pas, la Chambre de l'instruction doit statuer dans le délai de 20 jours.

Elle peut ordonner un supplément d'information (695-33 CPP).

Si un supplément d'information a été ordonnée, une 2^e audience intervient.

L'interprète est nécessaire quasiment à chaque fois.

En l'état, le barème prévoit cette mission à la ligne suivante :

X. 2. Assistance d'une personne déférée au procureur général et présentée au premier président en exécution d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition

6 UV sont affectées à cette mission.

L'indemnisation devrait être portée à 10 UV.

c. Revalorisation de la mission correspondant à l'appel de certaines ordonnances du juge d'instruction

La mission suivante couvre tout à la fois le contentieux de la liberté et de la détention mais également des missions correspondant à un travail de fond :

X. 3. Assistance d'une personne pour les appels des ordonnances :

-du juge d'instruction,

-du juge des libertés et de la détention et autres procédures devant la chambre de l'instruction (y compris extradition et procédures de remise résultant de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen)

- du juge des enfants et du juge des libertés et de la détention devant la chambre des mineurs

6
(3)

Sont ainsi couvertes par cette mission :

- Les appels à l'encontre des ordonnances du juge d'instruction refusant d'ordonner un acte ;
- Les appels à l'encontre des ordonnances de non-lieu ou de non-lieu partiel du juge d'instruction ;
- Les appels à l'encontre des ordonnances du juge de la liberté et de la détention ou du juge des enfants ordonnant ou prolongeant la détention provisoire.

Or le travail accompli par un avocat dans le cadre du contentieux de la détention, et le travail accompli par un avocat dans le cadre d'un appel d'une ordonnance de non-lieu ou de non-lieu partiel (soit un travail de fond) ne peut être mis sur le même plan.

L'appel d'une ordonnance de non-lieu ou d'une ordonnance de non-lieu partiel devrait pouvoir donner lieu à une indemnisation ne pouvant être inférieure à 10 UV.

d. Revalorisation de certaines missions urgentes en matière civile et incohérences du barème à rectifier en la matière

Le barème prévoit les procédures accélérées au fond et les référés (procédure IV.3) et les procédures avec ou sans représentation obligatoire (IV.1 et IV.2).

L'ordonnance de protection relève des procédures sans représentation obligatoire (IV.2) et est ainsi indemnisée 16 UV.

Les procédures à bref délai devant le JAF constituent des procédures avec représentation obligatoire (en cas de divorce) ou sans représentation obligatoire (hors divorce) et sont indemnisées 34 UV, 14 UV, ou 16 UV selon les situations.

Aucune ligne spécifique n'existe pour les procédures relevant de l'urgence et de la compétence du JAF ni aucune majoration du fait de l'urgence.

Une évolution du barème en ce sens a vocation à intervenir.

L'ordonnance de protection, rendue en 6 jours, pourrait être indemnisée : 16 UV + 8 UV soit 24 UV.

Une vigilance doit exister, pour anticiper l'éventuelle entrée en vigueur de la procédure non contradictoire d'ordonnance de protection provisoire, en cours de débat au Parlement.

Sur les autres missions affectées par l'urgence, il convient de clarifier et modifier le barème et de distinguer certaines missions.

Le barème autres missions civiles prévoit :

IV. 3. Procédures accélérées au fond, référés	8	8
------------------------------------------------------	----------	----------

Il faut distinguer :

- Le référé.
- La procédure accélérée au fond.

Il faut également ajouter au barème la procédure à bref délai et la procédure à jour fixe devant le JAF, sous forme de majoration de la mission de base.

La procédure suivante a vocation à évoluer dans son intitulé :

I. 3. Procédure après divorce devant le juge aux affaires familiales (JAF)	14
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------

Les modifications suivantes du barème sont préconisées :

- Le référé reste la mission VI.3 du barème et est revalorisée à 16 UV.
- La mission I.3 change dans son intitulé et devient Procédure sans représentation obligatoire devant le juge aux affaires familiales et est revalorisée à 16 UV.
- La procédure accélérée au fond devant le juge civil, et la procédure à bref délai ou à jour fixe devant le JAF doivent être indemnisées selon la procédure considérée et faire l'objet d'une majoration de 8 UV. De ce fait la majoration s'appliquerait aux missions I.2, I.3, IV.1 et IV.2.