

# L'assurance de protection juridique des particuliers



Rapport Jean-Paul Bouquin  
Avril 2004

# Sommaire

>> INTRODUCTION.....	3
>> LE MARCHÉ FRANÇAIS DE L'ASSURANCE PROTECTION JURIDIQUE.....	6
>> UN APERCU DES PRATIQUES EUROPÉENNES.....	11
>> DISCUSSION DES ATTENTES ET CRITIQUES.....	17
>> PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE ÉVOLUTION DE L'ASSURANCE PROTECTION JURIDIQUE.....	23
>> CONCLUSION.....	29

## ANNEXES :

1 ■ Lettre de mission.....	31
2 ■ Liste des personnes rencontrées.....	32
3 ■ Engagement relatif aux contrats de protection juridique (Assemblée générale de la FFSA du 24 juin 2003).....	33
4 ■ Extrait du rapport Bouchet.....	35
5 ■ Données chiffrées.....	39

*Rapport établi par Jean-Paul Bouquin  
à la demande de la Fédération française des sociétés d'assurances*



# Introduction

---

La présente étude a été commandée par la FFSA dans une lettre de mission du 1<sup>er</sup> décembre 2003 (Annexe 1). Cette mission ne porte que sur l'assurance de protection juridique des particuliers. La liste des personnes rencontrées dans le cadre de cette étude figure en Annexe 2.

Elle est intervenue dans un contexte de tensions entre les assureurs de protection juridique d'une part, la Chancellerie et la profession des avocats d'autre part. Pour bien comprendre les enjeux et, par suite, ce que la FFSA attend de cette étude, il convient de dresser le tableau de l'ensemble des circonstances qui ont conduit à ces tensions.

## 1. La Commission des clauses abusives

Dans sa recommandation 2002-3, adoptée le 21 février 2002, la Commission des clauses abusives a préconisé d'éliminer un certain nombre de clauses relevées dans certains contrats d'assurance protection juridique. Les assureurs ont reconnu le bien-fondé de la majorité des observations de la Commission et l'assemblée générale de la FFSA a adopté le 24 juin 2003 un engagement déontologique qui lie ses membres (Annexe 3).

Malgré cette réaction claire des assureurs, cet épisode laisse des traces dans les esprits et apporte de l'eau au moulin de ceux qui critiquent l'assurance protection juridique. Il est vrai que l'engagement déontologique ne s'est pas traduit par une réécriture immédiate de tous les contrats et qu'il ne couvre pas toutes les remarques de la Commission, et cela entretient encore quelques critiques.

## 2. Le rapport Bouchet

Dans le rapport Bouchet, qui a préparé la réforme de l'aide juridictionnelle de 2001, une bonne part de la section *El Développer les modes d'accès à la justice complémentaires de l'aide juridictionnelle* est consacrée à l'assurance protection juridique (Annexe 4).

Le rapport énonce que « l'assurance de protection juridique peut apporter une contribution importante à l'accès au droit et à la justice... pour autant qu'un certain nombre de conditions soient remplies », et il appelle l'Etat à « engager des discussions, avec les représentants des compagnies, d'une part et des avocats de l'autre, pour définir une charte ou bien un certain nombre de clauses de nature à renforcer les garanties des assurés... ».

Ce rapport entretient l'idée d'un accès au droit et à la justice à trois étages : l'aide juridictionnelle pour les plus pauvres, l'assurance protection juridique pour la majorité des Français et le recours direct à l'avocat pour les riches.

## 3. Les attentes des avocats

On en trouve deux expressions, à travers le règlement du concours organisé par le barreau de Paris et à travers la « proposition de la Chancellerie d'une charte avocats/compagnies d'assurances protection juridique », présentée à l'assemblée générale du Conseil national des barreaux le 27 juin 2003.

### 3.1 Le concours du barreau de Paris

Le barreau de Paris, la CLCV et l'Unaf ont organisé en 2003 un concours de l'accès au droit qui devait récompenser le « contrat de protection juridique qui leur paraîtra offrir les meilleures garanties aux assurés ».

Le règlement du concours illustre les préoccupations du barreau de Paris :

- étendue des garanties, notamment en droit de la famille ;
- intervention des avocats dès la phase amiable ;
- libre choix de l'avocat et plafond d'honoraires ;
- liberté de l'avocat dans la conduite du dossier confié et respect du secret professionnel.

Seulement deux sociétés ont déposé un dossier et le prix n'a pas été attribué.

### 3.2 La proposition de charte

Ce texte pose quatre principes : libre choix de l'avocat, liberté de l'honoraire, extension de l'intervention de l'avocat, respect absolu du secret professionnel ; et il énonce les moyens pour rendre ces principes effectifs.

Certains de ces moyens sont compatibles avec les pratiques actuelles des assureurs protection juridique, il est notamment admis que les assureurs limitent leur prise en charge à un plafond selon le type d'intervention ou de juridiction.

D'autres moyens énoncés vont totalement à l'encontre des pratiques actuelles :

- « l'assuré est libre de choisir un avocat à tout moment », ce qui aboutit à faire intervenir l'avocat au cours de la phase amiable ;
- « l'assureur s'interdit de procéder à une quelconque démarche auprès d'un tiers », ce qui supprime toute intervention de l'assureur protection juridique dès la phase amiable ;
- « l'assureur s'interdit de communiquer les références personnelles d'un avocat », ce qui supprime toute possibilité pour l'assureur de constituer son réseau d'avocats ;
- « l'assureur et les avocats s'interdisent de conclure des conventions par lesquelles un avocat établit sa rémunération sur la base de forfaits », autre aspect de la suppression des réseaux d'avocats.

Ces demandes interviennent dans un contexte où la profession d'avocat souffre. Elle est confrontée à une baisse du nombre d'instances alors même que le nombre d'avocats augmente. Le nombre d'affaires introduites au civil (hors tribunaux de commerce) est estimé à 1 453 200 en 2001, soit une baisse de 5,65 % par rapport à 1996 ; au pénal, le nombre d'affaires orientées par le Parquet vers une juridiction a augmenté de 5,35 % sur la même période, pour atteindre 621 866 en 2001. Au total, le nombre d'affaires introduites devant les juridictions civiles et pénales a baissé de 2,60 % sur la période 1996-2001, tandis que le nombre d'avocats augmentait de 13,60 % pour atteindre 33 561 au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

## 4. Les demandes de la Chancellerie

La publication du projet de charte sur le site du Conseil national des barreaux (CNB), à la fin de juin 2003, a révélé que la Chancellerie avait négocié avec les avocats à propos d'assurance protection juridique. Cela a provoqué une vive réaction du président de la FFSA, à la suite de laquelle un contact a été rétabli au niveau du cabinet de Dominique Perben. Il a alors été convenu d'installer un groupe de travail réunissant assureurs et pouvoirs publics.

Les réunions tenues depuis octobre 2003 entre les assureurs et la Chancellerie (M. Guillaume et Mme Leroy) ont porté sur une série de points spécifiques : doublons de garanties, conditions de

déchéance de garantie, étendue de la prestation de conseil par l'assureur en phase précontentieuse et libre choix de l'avocat. Ces discussions ont été interrompues en décembre 2003 parce que la Chancellerie a considéré que la délégation des assureurs n'apportait plus de progrès sur des points où ses attentes n'étaient pas satisfaites.

Cependant, les attentes du garde des Sceaux vont bien au-delà des points techniques abordés au cours de ces rencontres, si l'on en juge par ses déclarations du 6 janvier 2004 à l'Assemblée nationale : « ...je poursuis opiniâtrement une discussion tripartite avec les avocats et les assureurs. Nous devons démontrer que nous sommes capables, avec les professionnels, de compléter l'aide juridictionnelle par un système d'assurance judiciaire digne de ce nom, c'est-à-dire respectueux de l'indépendance qu'exige la pratique des avocats. Je souhaite qu'avec les compagnies d'assurances nous parvenions à des dispositifs satisfaisants : ce sera un grand progrès pour l'accès à la justice. »

Son cabinet a indiqué que le ministère de la Justice considère que la véritable liberté de choix de l'avocat doit commencer dès la phase amiable, où il est inconvenant que l'assureur protection juridique impose d'utiliser ses juristes, qu'elle continue par la désignation de l'avocat par l'assuré, soit qu'il choisisse un avocat de sa connaissance, soit que, à défaut, il choisisse sur une liste établie par le barreau, et qu'elle n'est effective que si les plafonds d'honoraires sont proches des honoraires réels.



Il apparaît ainsi que le monde judiciaire place de grands espoirs dans l'assurance protection juridique. La Chancellerie souhaite que celle-ci soit le deuxième étage du système d'accès au droit et à la justice afin d'écartier le risque d'une extension coûteuse de l'aide juridictionnelle. Les avocats comptent sur l'assurance protection juridique pour solvabiliser la clientèle des particuliers et lui donner les moyens de consulter ou d'ester plus souvent.

Tout cela est en total décalage avec l'état d'esprit de la profession de l'assurance, pour qui la protection juridique est une branche mineure permettant d'apporter aux clients des services en complément du service principal d'assurance.



C'est en fonction de ce contexte général que l'objectif de la présente étude est de présenter :

- I. un tableau du marché français dans sa diversité ;
- II. un aperçu des pratiques européennes ;
- III. un commentaire des attentes et des critiques suscitées par l'assurance protection juridique ;
- IV. des pistes de réflexion pour une évolution de l'assurance protection juridique.

# Le marché français de l'assurance protection juridique

---

## I.1. Le contexte réglementaire

L'assurance protection juridique est régie par les articles L.127-1 à L.127-7 du Code des assurances (le Code), qui sont la transposition de la directive protection juridique de 1987.

La définition de l'assurance protection juridique résulte de la combinaison des articles L.127-1 et L.127-6 : L.127-1 : « Est une opération d'assurance de protection juridique toute opération consistant, moyennant le paiement d'une prime ou d'une cotisation préalablement convenue, à prendre en charge des frais de procédure ou à fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'assuré à un tiers, en vue notamment de défendre ou représenter en demande l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre ou contre une réclamation dont il est l'objet, ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi. »

L. 127-6 : « Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas :

1° à l'assurance de protection juridique lorsque celle-ci concerne des litiges ou des risques qui résultent de l'utilisation de navires de mer ou sont en rapport avec cette utilisation ;

2° à l'activité de l'assureur de responsabilité civile pour la défense ou la représentation de son assuré dans toute procédure judiciaire ou administrative, lorsqu'elle s'exerce en même temps dans l'intérêt de l'assureur. »

Ces deux articles ne sont pas clairs :

- le début de l'article L.127-1 limite l'assurance protection juridique à des interventions « en cas de différend ou de litige », mais la fin de l'article inclut dans l'assurance protection juridique l'exercice du recours amiable, lequel n'implique pas un différend ou litige tant que l'autre partie ne conteste pas la demande présentée ;
- l'article L.127-6 2° exclut du champ de l'assurance protection juridique le recours judiciaire de l'assureur responsabilité civile exercé dans son intérêt commun avec celui de l'assuré, et cela donne à penser que le recours amiable de l'assureur responsabilité civile est toujours de la protection juridique puisqu'il est inclus à raison de la fin de l'article L.127-1 et n'est pas exclu par L.127-6 2°.

Ces obscurités ont pour effet qu'il y a différentes interprétations de la notion d'assurance protection juridique, et notamment de la frontière entre recours de l'assureur responsabilité civile et assurance protection juridique.

## I.2. Le volume du marché

Le chiffre d'affaires de la catégorie 29 se monte à 457 millions d'euros en 2002. La tendance est à une croissance soutenue : près de + 8 % par an de 1996 à 2002 ; le rythme a fléchi en 2002, mais il y a plusieurs indices d'une reprise de la croissance en 2003.

Le chiffre d'affaires identifié dans les états C1 de la catégorie 29 ne reflète pas la totalité des cotisations de l'assurance protection juridique parce que les cotisations des garanties protection juridique incluses dans des contrats globaux ou les cotisations des options protection juridique de contrats multirisques sont en général rattachées à la catégorie principale du contrat.

Il n'y a là rien d'anormal même si l'article L.127-2 du Code impose de distinguer, dans un contrat multirisques, le chapitre protection juridique et la cotisation correspondante. En effet, cette distinction au niveau de chaque contrat peut être perdue dans les états C1 puisque l'article A. 344-10 du Code permet de rattacher la totalité d'un contrat multirisques à la catégorie principale et de suivre ainsi les résultats par produit comme le font les entreprises pour leur usage interne.

Sans que ce soit une règle absolue, les cotisations de la catégorie 29 correspondent essentiellement à de l'assurance protection juridique autre que la part de protection juridique comprise dans la défense-recours. Par définition, il est impossible de connaître les cotisations protection juridique incluses dans d'autres catégories comptables. Si l'on suppose que ce sont uniquement les cotisations protection juridique des garanties défense-recours, elles pourraient être de l'ordre de 50 millions d'euros en habitation et ne dépassent sans doute pas 50 millions d'euros en auto. Ces montants sont modestes pour des garanties généralisées, mais le risque couvert est minime ; en auto le coût de la protection juridique incluse dans la défense-recours est compris entre 1 et 3 euros selon les sociétés, et en habitation la cotisation moyenne paraît être de 2 euros sur un échantillon de quelques sociétés.

L'activité protection juridique autre que le recours après accident n'a commencé que vers la fin des années 1970 ; elle s'est progressivement étendue dans les années 1980 et n'est entrée dans la gamme de tous les assureurs qu'après la loi du 31 décembre 1989 qui a transposé la directive européenne. C'est une activité encore jeune dont le taux de pénétration continue d'augmenter régulièrement tous les ans.

D'après l'étude Operbac<sup>1</sup>, le taux de pénétration de l'assurance protection juridique parmi les assurés multirisques habitation était de 45,7 % en 2001 contre 35 % en 1995, dont 4 % via un contrat spécifique d'assurance protection juridique. Cela représenterait environ 11 000 000 de contrats d'assurance protection juridique liés aux contrats habitation, ce qui est cohérent avec le nombre de contrats indiqué dans les états C10 de la catégorie 29 puisque les C10 provisoires de 2002 annoncent 13 628 264 contrats d'assurance protection juridique qui ne sont pas tous liés à des contrats habitation.

D'après ces états C10 provisoires la cotisation moyenne par contrat en 2002 était de l'ordre de 32 euros, et la cotisation moyenne par contrat protection juridique de particulier était certainement très inférieure puisque les contrats des professionnels, des entreprises et de groupement ont des cotisations nettement plus élevées que les contrats des particuliers.

Ces chiffres montrent que la protection juridique s'est remarquablement répandue. Même si le taux de 4 % semble sous-estimer la pénétration réelle des contrats spécifiques, il est patent que ce succès vient des techniques d'adjonction de garanties protection juridique à des contrats multirisques qui permettent de réduire les cotisations, beaucoup plus que de la diffusion de contrats spécifiques dont les cotisations sont plus élevées. Ces chiffres montrent aussi que la protection juridique a encore un fort potentiel de développement.

## I.3. Les résultats du marché

Le compte de résultats de la catégorie 29 donne le résultat de contrats où la garantie protection juridique est plus consistante que le seul recours après accident. Après avoir procuré des bénéfices de l'ordre de 6 à 7 % des cotisations depuis 1995 (avec une pointe à 14 % en 1999), le résultat a été déficitaire en 2001 (- 2 %) et à peine équilibré en 2002 (- 0,2 %).

---

1. *Enquête de marché annuelle à laquelle la FFSA est abonnée.*

Il n'est pas possible de connaître le compte de résultats des garanties protection juridique rattachées à d'autres catégories que la 29. Au demeurant, ce compte de résultats ne serait pas significatif puisque le montant des cotisations ne serait qu'un éclatement artificiel de la cotisation d'un produit dont la performance est appréciée globalement. Ces éléments de garantie protection juridique, notamment ceux qui relèvent de la défense-recours, n'ont pas d'existence autonome et ne sont qu'un composant des contrats multirisques habitation et auto.

## I.4 Les produits existant sur le marché

Quelques traits sont communs à presque tous les contrats protection juridique du marché français. Pour le reste, l'offre est extrêmement diversifiée.

Les traits communs sont :

- accès à l'information juridique : ce service n'est pas encore présent dans tous les contrats mais il est en train de devenir un standard sur le marché ;
- priorité à la recherche d'une solution amiable conduite par les services de l'assureur protection juridique : c'est là un trait caractéristique de l'assurance protection juridique à la française. Dès le début les assureurs protection juridique ont affiché que le principal objectif de leurs contrats est de résoudre les litiges à l'amiable et que cet objectif ne peut être atteint que si les transactions sont conduites par les services internes parce que les avocats sont trop onéreux et ne sont pas tournés vers la transaction ;
- plafonnement de la garantie de remboursement d'honoraires : c'est presque une règle générale sur le marché que le remboursement des honoraires d'avocat est plafonné en fonction de la nature l'instance.

Le tableau brossé ci-après n'est peut-être pas complet faute d'avoir rencontré toutes les sociétés, mais il n'y a sans doute pas de produit significatif qui ait été omis puisque les principales sociétés ont été rencontrées.

### I.4.1. L'éclatement des anciennes garanties défense-recours

La frontière entre assurance protection juridique et défense est floue parce que le concept d'assurance protection juridique est venu mordre en 1990 sur le champ d'une garantie généralisée depuis longtemps : la défense-recours qui est présente dans les contrats auto comme dans les contrats habitation. Les assureurs ont géré chacun à leur façon le découpage de la garantie défense-recours entre une partie protection juridique et une partie non protection juridique. La variété des solutions a été accentuée par les maladresses de rédaction des articles L. 127-1 et L. 127-6 du Code signalées au paragraphe précédent.

Tous les contrats auto et multirisques habitation conservent l'héritage de l'ancienne garantie défense-recours et, de ce fait, comportent un élément d'assurance protection juridique, c'est-à-dire l'élément de garantie qui doit être qualifié de protection juridique parce qu'il est mis en jeu quand les intérêts de l'assureur ne sont plus en cause.

Le contenu de la défense-recours en auto était uniforme sur le marché, mais la découpe de la portion rattachée à la protection juridique varie d'une société à l'autre ; il y a même l'exemple d'un cas extrême où l'élément protection juridique n'est pas distinct. La cotisation affectée à la protection juridique varie de 1 à 3 euros selon les sociétés.

En habitation, il y a une plus grande variété de contenu de la défense-recours. Certaines sociétés se limitent au strict prolongement de la garantie responsabilité civile chef de famille, recours de l'assuré victime d'incidents qui auraient été couverts par la responsabilité civile chef de famille si l'assuré en avait été l'auteur (garantie miroir). D'autres sociétés ajoutent le recours en cas de dommages touchant les biens assurés. D'autres enfin couvrent tous les recours en cas de préjudice corporel non consécutif à un accident de la circulation. La palette des prix semblerait se situer dans la fourchette de 1 à 5 euros, avec une moyenne autour de 2 euros.

Il n'y a pas de modèle unique pour la gestion de ces garanties extraites de la défense-recours, mais la gestion dans un service distinct au sein de la société généraliste est le choix le plus fréquent.

### I.4.2. Les stratégies d'approche de la protection juridique

La diversité des stratégies utilisées oblige à préciser le vocabulaire pour bien distinguer les différentes façons d'ajouter des garanties protection juridique dans un contrat. Par convention, l'inclusion dési-

gnera le cas où la garantie protection juridique fait partie d'un contrat global par opposition au cas où la protection juridique est une option proposée dans le cadre d'un contrat multi-options.

On peut identifier quatre grandes stratégies :

- inclusion : une garantie protection juridique familiale est automatiquement incluse dans le contrat multirisques habitation. Cette stratégie est à l'honneur chez divers mutualistes (Gema, Groupama) et conduit à un taux de saturation très élevé, et même de 100 % chez ceux qui n'ont qu'un modèle de contrat multirisques habitation La protection juridique familiale coûte alors de 10 à 15 euros ;
- garanties optionnelles : une option protection juridique familiale peut être souscrite dans le cadre des contrats multirisques habitation ; cela semble être la stratégie la plus répandue parmi les sociétés avec intermédiaires. La protection juridique familiale coûte alors de 25 à 30 euros ;
- segmentation : elle consiste à adjoindre à un contrat principal une garantie protection juridique limitée aux champs du droit concernés par le contrat principal. Quelques groupes appliquent cette stratégie à leurs contrats de particuliers avec une protection juridique auto (litiges liés à la possession d'une voiture) dans le contrat auto et une protection juridique habitation (litiges liés à l'occupation d'un logement) dans la multirisques habitation ; dans ces groupes les garanties protection juridique segmentées sont en général présentées en option. L'approche segmentée est aussi celle de la plupart des contrats de groupement et, là, l'inclusion est de mise : protection juridique consommation limitée aux achats effectués avec les moyens de paiement d'une banque, protection juridique droit du travail souscrite par des comités d'entreprise, protection juridique défense pénale des agents du service public souscrite par des collectivités locales, protection juridique activité sportive souscrite par une fédération ou un club... ;
- produits spécifiques : selon les sociétés, la gamme est limitée à un seul produit ou au contraire assez variée. Il y a aussi des produits spécifiques qui sont distribués par des canaux hors assurance : réseaux bancaires et cartes de crédit (American Express, Diners Club).

Chaque groupe a choisi l'une de ces stratégies en fonction de sa conception de la protection juridique et du service à apporter à la clientèle, ainsi que de l'organisation de son réseau. Sans qu'il soit exclusif, le modèle de gestion par société spécialisée est de beaucoup le plus fréquent.

La stratégie d'inclusion et la stratégie de segmentation sont en général exclusives de toute autre stratégie. En revanche, garanties optionnelles et contrats spécifiques coexistent souvent au sein d'une même société.

La stratégie d'inclusion permet d'offrir une protection juridique familiale de base très bon marché, de 10 à 15 euros par an. Les stratégies de segmentations et de garanties optionnelles permettent de vendre la protection juridique en même temps qu'un autre produit tout en laissant au client le choix de souscrire ; mais les effets de la généralisation sont en partie perdus et la même protection juridique familiale coûte de 25 à 30 euros. La stratégie de produits spécifiques permet seule d'offrir une vraie variété de l'offre, mais cela a un effet d'antisélection qui pousse le prix de la même protection juridique familiale à un niveau de 50 à 60 euros.

### **I.4.3. La variété de la gamme de produits**

La gamme de produits protection juridique s'étend du simple contrat d'information juridique à quelques centimes d'euro par abonné et par an jusqu'à des formules « Tout sauf » qui coûtent de 150 à 250 euros par an selon le nombre et l'étendue des exclusions.

Le produit le plus répandu est ce qu'on pourrait appeler une protection juridique familiale, qui couvre en général : consommation, défense pénale des délits non intentionnels, habitation, services publics et sociaux, droit du travail ; mais cette protection juridique familiale n'a pas un contenu uniforme. Manifestement, chaque groupe a taillé sa protection juridique familiale en fonction de son appréhension du coût des divers domaines du droit et des besoins de ses clients de façon à respecter le seuils de prix généralement reconnus comme les limites de ce que les Français sont prêts à payer pour leur couverture protection juridique : 15 euros pour l'inclusion, 30 euros pour l'option et 60 euros pour le contrat spécifique.

Au-delà de ces formules de base, les sociétés qui ont une gamme de produits passent à la zone des 150 euros pour des contrats qui ajoutent plus ou moins largement des garanties bailleur, construction ou droit de la famille. Ces contrats comportent un délai de carence de trois ans pour la construction et de deux ans pour le divorce. Ils sont destinés à une clientèle haut de gamme et ne sont vendus qu'à quelques milliers d'exemplaires.

Leur diffusion est trop restreinte pour pouvoir apprécier si leur tarif est le bon. En tout état de cause, leur prix pourrait être très différent s'ils étaient prémunis contre l'antisélection par une diffusion massive. C'est ainsi que la garantie divorce est tarifée aux environs de 60 euros, mais nul ne saurait dire si ce prix est statistiquement correct, ni quel rabais une généralisation autoriserait.



Au total, le marché français de l'assurance protection juridique est plus développé que ne le laisse supposer un chiffre d'affaires de 457 millions d'euros en 2002. Un taux de pénétration de 45,7% des multirisques habitation (étude Operbac 2001) est en soi un résultat remarquable pour une branche aussi jeune.

Ce développement a été obtenu par des méthodes de distribution différentes des méthodes habituelles en assurance. En effet, la protection juridique n'est pas une assurance obligatoire comme l'auto, ni une assurance dont le besoin est communément ressenti comme la multirisques habitation. Elle nécessite donc du temps pour expliquer et convaincre, ce qui n'est pas compatible avec le faible montant des cotisations. C'est pourquoi l'assurance protection juridique est souvent présentée en inclusion ou en option.

La vente de contrats spécifiques a d'abord été développée par des réseaux de salariés ou par des guichets bancaires parce qu'il est possible pour l'employeur de fixer des objectifs à de tels réseaux et de financer le décalage entre le coût immédiat du réseau et les rentrées futures. Il semble que les autres sociétés ont aussi mis en place, ces temps derniers, divers modèles d'incitation de leurs agents et courtiers à placer de la protection juridique. On peut donc s'attendre à voir la place des contrats spécifiques augmenter à la fois par la montée en puissance des réseaux bancaires et par un effort renouvelé de certains réseaux d'agents.

Ce développement s'est réalisé et se poursuit dans une certaine discrétion parce qu'il génère un modeste volume de cotisations qui reste modeste pour deux raisons :

- les assureurs protection juridique ont pris toutes dispositions pour offrir le service à un coût aussi bas que possible avec la priorité à la solution amiable négociée par les services de la société, et avec le plafonnement des remboursements d'honoraires d'avocat ;
- les contrats souscrits ne concernent que les champs du droit dont la couverture est compatible avec le coût jugé acceptable par le consommateur.

Ce second point est à noter parce qu'il est au cœur de la problématique du futur développement de la branche. La diffusion de l'assurance protection juridique ne peut être massive que si elle reste d'un faible poids dans un budget d'assurance où la cotisation moyenne multirisques habitation est de 176 euros en 2002.

D'autre part, la diffusion de masse qui a permis le développement de la branche n'est justifiée que si elle porte sur des risques largement partagés auxquels tous les assurés se sentent exposés. Or des risques tels que le divorce, la construction ou la location d'immeubles ne répondent pas à ces critères et ne sont jamais compris dans des formules en inclusion ou en option. Il est donc normal que le marché offre d'une part des contrats de base de diffusion massive, et d'autre part des contrats vendus au coup par coup (contrats plus complets ou contrats limités à des besoins spécifiques).

# Un aperçu des pratiques européennes

---

En France, l'assurance protection juridique suite à accident de la route ne représente qu'une petite part de l'activité protection juridique sous le double effet de la loi Badinter et surtout des conventions entre assureurs, qui éliminent la majorité des litiges et qui organisent de façon systématique le processus d'indemnisation des victimes. Dans les autres pays d'Europe, la protection juridique après accident de la route représente au contraire la majeure partie de l'activité protection juridique.

A l'exception notable du cas de l'Allemagne, où l'assurance protection juridique est exercée uniquement par des sociétés spécialisées, les chiffres d'affaires protection juridique ne représentent pas la totalité de l'activité protection juridique parce que les sociétés peuvent rattacher les cotisations protection juridique à la catégorie du contrat principal. Quand l'assurance protection juridique n'est essentiellement que du recours suite à accident de la route, les cotisations de la branche protection juridique n'ont souvent aucun rapport avec l'activité réelle.

C'est le cas en Espagne, où il n'y a pratiquement que de la protection juridique suite à accident de la route automatiquement incorporée dans les contrats auto.

En Italie aussi, la protection juridique suite à accident de la route est généralisée dans les contrats auto, mais il y a aussi une activité protection juridique familiale que les assureurs proposent dans leurs contrats habitation. Les garanties de ces formules sont : recours contre les tiers, défense pénale (délits), litiges liés à l'habitation, litiges de droit du travail, litiges de la consommation de biens et services. Ces contrats couvrent les frais d'avocat et ne comportent donc pas le service de gestion précontentieuse par la société. Une particularité du marché italien est qu'il y a un barème des honoraires d'avocat.

Quatre marchés méritent une présentation un peu plus détaillée en raison de leur importance ou des expériences qui s'y sont développées : l'Allemagne, la Belgique, le Danemark et le Royaume-Uni.

## II.1 Allemagne

L'Allemagne est de loin le pays d'Europe où le chiffre d'affaires de l'assurance protection juridique est le plus élevé : 2 727 millions d'euros en 2002, alors que le marché suivant, la France, n'affiche que 457 millions d'euros. L'importance de ce chiffre d'affaires est due au grand nombre de contrats

(19,6 millions), mais aussi à la cotisation moyenne très élevée : 139,1 euros par contrat et 94 euros par risque.

Il en résulte que, malgré ce volume de cotisations impressionnant, le taux de pénétration de l'assurance protection juridique est certainement très inférieur en Allemagne à ce qu'il est en France. La Fédération des assureurs allemands (GDV) estime que 43 % des ménages détiennent une assurance protection juridique, mais elle dit ne pas disposer de la ventilation selon la catégorie de couverture (protection juridique après accident de la route ou protection juridique familiale). Néanmoins, la comparaison entre le nombre de risques assurés en protection juridique (29 millions), le nombre de véhicules terrestres à moteur (53,6 millions) le nombre de logements (38,7 millions) donne à penser que moins du tiers des causes de contrats protection juridique (véhicule ou habitation) sont assurées, avec probablement un taux de pénétration beaucoup plus élevé pour les véhicules que pour les protection juridique familiales.

Qui plus est, le nombre de risques assurés décline lentement : il était de 30 millions en 1994 et n'est plus que de 29 millions en 2002 ; dans le même temps, le chiffre d'affaires a progressé de 2,1 à 2,7 milliards d'euros en 2002. La GDV voit dans cette montée des cotisations moyennes une des raisons de la baisse du nombre de risques assurés, qui lui semble provenir du fait que de plus en plus de consommateurs estiment que leur assurance protection juridique est trop chère pour eux.

L'Allemagne présente donc le paradoxe d'être le pays où le volume de cotisations protection juridique est de loin le plus élevé alors que le taux de pénétration de la garantie la plus élémentaire, la protection juridique suite à accident de la route, est un des plus faibles, sinon le plus faible, d'Europe. La raison de ce paradoxe semble être le monopole des avocats en matière de conseil et d'actes juridiques. Cela rend le recouvrement des indemnités après accident beaucoup plus onéreux que dans les pays, tels la France, où ce coût est réduit au minimum par les conventions entre assureurs, mais aussi que dans les autres pays européens où la majorité de ces recours sont exercés directement par l'assureur sans le concours d'un avocat ; dans ces autres pays européens, l'assurance protection juridique suite à accident de la route est d'un coût assez modique pour être généralisée, ou presque, dans les contrats auto.

La GDV craint une nouvelle chute des souscriptions d'assurance protection juridique en raison d'un projet de réforme du barème public des honoraires d'avocat destiné à désengorger les tribunaux. A cette fin, les actes de procédure seront moins bien rétribués et le conseil et les transactions seront significativement relevés. L'opération coûtera cher à l'assurance protection juridique, où les transactions prédominent : la GDV s'attend à une hausse des coûts de 21 % tandis que le gouvernement concède une prévision de hausse de 14 %.

D'autre part, le ministère de la Justice travaille à un projet de loi sur le conseil juridique. Il semble probable que le monopole des avocats sur le conseil juridique sera assoupli, mais personne ne peut encore dire dans quelle mesure.

Au total, l'Allemagne semble présenter le tableau d'un marché où les choses se sont organisées au détriment des consommateurs parce que le monopole des avocats rend l'assurance nécessaire et chère, ce qui crée un vaste marché pour les assureurs. Cependant, les assureurs se rendent compte des limites du modèle, qui conduit à une stagnation, voire un recul, de l'assurance protection juridique, et ils sont manifestement dans une phase de recherche.

## II. 2 Belgique

Le marché belge de l'assurance protection juridique est constitué presque exclusivement de garanties défense-recours (DR) : la défense-recours auto est généralisée et 80 % des ménages ont une responsabilité civile familiale qui comprend une garantie DR. La véritable assurance protection juridique a du mal à se développer parce que les courtiers, qui ont une place importante dans la distribution de l'assurance, estiment qu'elle demande trop d'explications par rapport aux cotisations qu'elle apporte, et qu'elle est ensuite une source de frictions avec les clients.

Il y a eu des désaccords entre les assureurs protection juridique et les avocats. Pour résoudre ces tensions, la Fédération des assureurs belges (Upea) et les barreaux ont signé des conventions. D'autre part, l'assurance protection juridique est au cœur des discussions à propos de l'accès au droit et à la justice à la suite de l'idée émise par la ministre fédérale de la Justice, Laurette Onkelinx, de rendre obligatoire l'adjonction d'une assurance protection juridique à l'assurance responsabilité civile familiale, qui est très répandue.

### II.2.1 Les conventions avec les barreaux

En 1999, l'Upea et l'ordre des barreaux néerlandophones ont signé un protocole pour apporter une solution amiable aux différends qui opposaient souvent les assureurs protection juridique et les avocats. Un protocole similaire a été signé en 2003 par l'Upea et l'ordre des barreaux francophones et germanophones.

Ces protocoles prévoient que les litiges sont portés devant une commission mixte qui tranche en dernier ressort. Les litiges visés sont les litiges relatifs à la saisine des tribunaux et aux honoraires des avocats.

En Belgique, les contrats de protection juridique permettent à l'assuré de saisir un avocat dès la phase précontentieuse, et le processus le plus fréquent est que l'assuré déclare son sinistre et va voir immédiatement un avocat. Si l'assuré ne connaît pas d'avocat, c'est souvent le courtier qui conseille un nom, mais ce n'est jamais la société. L'avocat de l'assuré doit rendre compte de son action à l'assureur et, notamment, ne doit pas saisir les tribunaux sans l'accord préalable de l'assureur, d'où litige en cas de divergence d'opinions.

Les contrats comportent un plafond de garantie par sinistre, mais pas de sous-plafond spécifique aux honoraires. L'assureur rembourse les honoraires raisonnables et justifiés, d'où une possibilité de litiges.

Ces litiges sont soumis à la commission mixte des protocoles, et le fait important est que les deux parties en sont très satisfaites. Le nombre de litiges traités est limité : 122 cas sur les deux premières années du protocole néerlandophone, mais l'existence du protocole a peut-être eu un effet préventif qui a diminué le nombre de litiges. La commission tranche plus souvent en faveur des avocats à propos de saisine et en faveur des assureurs à propos d'honoraires ; mais il est symptomatique que de nombreux cas transmis soient résolus au cours de la phase de conciliation, avant d'arriver à la commission.

L'Upea considère que le principal effet bénéfique du protocole est d'avoir rétabli le dialogue et la confiance entre les deux professions.

### II.2.2 L'avant-projet Onkelinx

En Belgique, la problématique de l'accès au droit et à la justice est analogue à celle de nombreux autres pays : une aide judiciaire publique nécessairement limitée aux plus bas revenus, et un coût des procédures trop élevé pour la majorité des autres citoyens.

L'Upea avait proposé de développer une protection juridique familiale d'un coût de 125 à 175 euros et d'en encourager le développement par une déduction fiscale de la cotisation. Cette proposition avait commencé à être examinée quand un changement de gouvernement a porté au ministère fédéral de la Justice Laurette Onkelinx, qui a estimé que cette piste ne déboucherait pas sur un taux d'assurance assez élevé.

C'est ainsi que Laurette Onkelinx a proposé de rendre obligatoire l'inclusion d'une garantie protection juridique standard dans les contrats responsabilité civile familiale souscrits par 80 % des ménages belges. L'avant-projet suggérait que cette garantie standard couvre les champs suivants : famille, consommation, fiscalité, services publics et sociaux, et qu'elle soit facturée environ 40 euros.

Ce projet a provoqué un certain émoi, au point que deux organismes officiels se sont autosaisis et ont émis un avis : la Commission des assurances (assureurs, consommateurs, personnalités indépendantes) et le Conseil supérieur de la justice. Ce dernier, dans son avis du 18 décembre 2002, se prononçait en faveur d'une véritable assurance protection juridique encouragée par une incitation fiscale et proposait d'en réduire le coût en liant la rémunération des avocats à un barème et en améliorant la récupération des frais sur la partie qui succombe.

Pour sa part, l'Upea avait fait valoir qu'une telle insertion automatique risquait de détourner les ménages de l'assurance responsabilité civile familiale, dont la cotisation est actuellement de 40 à 45 euros. D'autre part, le coût de la garantie standard décrite dans l'avant-projet dépasse 100 euros ; pour rester à l'intérieur d'une cotisation annuelle de 40/45 euros, il faudrait exclure le divorce et ses conséquences, développer la gestion amiable par la société protection juridique et plafonner les garanties à 500 ou 1 000 euros selon le type de litige.

Le débat est toujours ouvert : le gouvernement a demandé aux barreaux de faire des propositions en vue de la mise en œuvre des principes posés par l'avant-projet, et ils n'ont pas encore fait connaître leur point de vue.

## II. 3 Danemark

Le marché de l'assurance protection juridique présente la particularité qu'une garantie protection juridique est automatiquement incluse dans les contrats standards ci-après : auto, habitation occupant, habitation propriétaire et bateau de plaisance. Ces contrats standard sont négociés entre la Fédération des assureurs et le Conseil des consommateurs. Ils ne sont pas d'usage obligatoire, mais se sont largement imposés et sont les plus répandus sur le marché. Notamment, le contrat standard habitation occupant couvre plus de 90 % des logements.

Cette inclusion de garanties protection juridique dans des formules standards remonte à 1992 pour être un complément de l'aide juridictionnelle, qui ne procurait que des prises en charge partielles ; cela a été modifié depuis au gré de l'évolution de l'aide juridictionnelle. Toute cette construction a été mise sur pied en accord et avec le soutien du ministère de la Justice, mais il y a au Danemark une tradition de mise au point et de préconisation de formules standard par les assureurs et le Conseil des consommateurs.

Les garanties ne jouent qu'en cas de procès, ce qui signifie que l'assurance protection juridique n'intervient pas pendant la phase amiable. Les natures de litiges couvertes sont :

- auto : litiges liés à la possession d'une voiture, ce qui exclut les recours après accident, couverts par le contrat auto sans être identifiés comme relevant de la protection juridique ;
- habitation occupant : tous litiges de la vie privée, sauf droit de la famille (divorce, garde des enfants et successions), droit du travail, impôts, crimes et champs couverts par les autres contrats standard ;
- habitation propriétaire : tous litiges liés à la possession de l'immeuble hors ceux découlant de la location ;
- bateau de plaisance : tous litiges liés à la possession du bateau.

Le montant des cotisations est inconnu parce que, s'agissant d'inclusion à 100 %, le coût de la garantie protection juridique fait partie du prix global du produit et n'est pas isolé (dans la directive européenne, l'identification de la cotisation protection juridique est une faculté et non une obligation). Cependant, à partir des charges de sinistres, qui, elles, sont isolées, on peut reconstituer une prime pure qui semblerait être de l'ordre de 3 euros pour l'habitation occupant et de 5 euros pour l'habitation propriétaire. Ce coût très modique s'explique par une très faible fréquence : 2,9 pour mille en occupant et 1,8 pour mille en propriétaire, due en partie à l'ordre de mise en jeu des protec-

tions. En effet, une personne qui a droit à l'aide juridictionnelle doit se tourner vers l'Etat avant de faire jouer l'assurance protection juridique ; une réforme du Code civil est en préparation et devrait aboutir à inverser l'ordre : l'aide juridictionnelle ne pourrait être actionnée que si l'on est pas assuré en protection juridique ou si l'affaire relève d'un champ exclu par la protection juridique.

Jusqu'en 1996, les honoraires des avocats étaient encadrés par un barème général. Celui-ci a alors disparu, mais les coûts de l'assurance protection juridique ont dérivé immédiatement, et les assureurs et le Conseil des consommateurs ont décidé, en 1998, de limiter leurs remboursements au barème des honoraires de l'aide juridictionnelle. Ce barème n'est pas sensé faire participer les avocats à la solidarité et doit en principe apporter une rémunération équitable.

Les assureurs et les consommateurs sont satisfaits du système. Les avocats se plaignent de l'insuffisance des honoraires et il arrive de plus en plus souvent que certains d'entre eux refusent de prendre des affaires faisant intervenir un assureur protection juridique. Des discussions sont en cours avec les avocats pour trouver un terrain d'entente.

## II.4 Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles)

L'assurance protection juridique au Royaume-Uni a considérablement évolué à la suite du Legal Aid Act de 1999.

Cette loi a profondément réformé l'assistance judiciaire, avec l'objectif d'en réduire le coût. En résumé, la réparation des préjudices corporels et de nombreux champs du droit civil sont désormais exclus de l'assistance judiciaire. Parallèlement, les conventions d'honoraires conditionnels (CFA : Conditional Fees Agreements) sont légalisées.

Le lien entre ces deux mesures est que le citoyen a facilement accès à la justice si sa cause est bonne puisqu'il trouvera un « solicitor » qui acceptera de n'être payé qu'en cas de succès par attribution d'une partie des indemnités obtenues.

Ces nouvelles dispositions ont bouleversé le paysage de l'assurance protection juridique en auto comme en habitation.

### II.4.1 Auto

Traditionnellement, la défense-recours n'était pas incluse dans les contrats auto, mais proposée séparément par le courtier qui avait des arrangements séparés avec des sociétés spécialisées ; et elle n'était pas souscrite de façon généralisée puisque de nombreux assurés comptaient sur l'assistance judiciaire pour prendre leur recours en charge.

La loi de 1999 a bouleversé ces usages : les cotisations émises en protection juridique auto ont bondi de £62,7 millions en 1999 à £131,8 millions en 2002, et le nombre de contrats de 9 519 000 à 12 335 000.

De plus en plus d'assureurs, notamment les sociétés sans intermédiaires, considèrent qu'ils doivent proposer le service défense-recours avec leur contrat auto ; mais on a aussi vu apparaître une nouvelle forme d'assurance : l'assurance après l'accident (ATE : After The Event), par opposition à l'assurance avant l'accident (BTE : Before The Event).

Dans l'assurance ATE, l'aléa est le montant des dépenses engagées pour exercer le recours, mais aussi la récupération de ces frais de recours sur la partie adverse. L'idée était que cette assurance pourrait être très bon marché (typiquement £350) par rapport aux frais exposés puisque l'assureur se placerait dans le cadre d'honoraires conditionnels, qu'il ne paierait donc pas le solicitor en cas d'échec et qu'il récupérerait une grande partie de ses frais sur la partie adverse en cas de succès. Cette assurance ATE a connu un succès fulgurant à partir de 2000, surtout Claims Direct et The Accident Group, qui vendaient leurs contrats à crédit.

Claims Direct a fait faillite en 2002 et The Accident Group en 2003, mais ces deux échecs n'ont pas sonné le glas de l'assurance ATE, que d'autres assureurs protection juridique continuent à pratiquer après avoir tiré les leçons des erreurs d'appréciation de ces deux expériences en termes de sélection

des risques et de niveau de cotisations : pour rester dans des niveaux de prix abordables de moins de £500, il paraît impératif de sélectionner les affaires acceptées.

Le marché anglais verra donc se poursuivre la coexistence des assurances protection juridique auto ATE et BTE. Cependant, le taux de pénétration de l'assurance BTE devrait croître à mesure qu'augmente le nombre d'assureurs qui proposent de l'adjoindre au contrat auto. En effet, l'offre conjointe favorise doublement la souscription qui devient simple, voire naturelle, et le prix devient plus abordable (£15/20 par an au lieu de £25/30 pour une souscription séparée).

## **II.4.2 Habitation**

La loi de 1999 a conduit les assureurs généralistes à ajouter une garantie protection juridique dans leurs contrats habitation puisque cela devenait un service utile à la majorité de la clientèle. Jusqu'alors l'immense majorité des garanties protection juridique étaient de simples garanties de défense-recours ; il y avait aussi quelques contrats spécifiques avec des garanties de l'ordre de £25 000 par affaire et coûtant de £200 à 250.

Sur le marché anglais, les contrats habitation sont en général des formules toutes prêtes sans options. Pour les assureurs généralistes, l'ajout d'une garantie protection juridique dans leurs contrats habitation s'est donc traduit par une inclusion automatique de la garantie et, puisque les contrats sont resouscrits à chaque échéance, la diffusion a été très rapide : 3 millions de contrats en 1998 et 15,3 en 2001. Tous les assureurs généralistes n'ont pas encore franchi le pas, et la Fédération des assureurs (ABI) estime que, fin 2003, de 60 à 65 % des contrats habitation comportent une garantie protection juridique. La formule standard couvre les recours en cas de préjudice corporel, la consommation, le droit du travail, la santé et la médiation dans les litiges de voisinage. La cotisation est de l'ordre de £15/20.

## **II.4.3 Le fonctionnement des contrats**

En cas de litige, l'assuré doit avant toute chose contacter son assureur, qui détermine si la réclamation de l'assuré a une base juridique et si l'événement sera garanti. Ce tri et l'efficacité du système de récupération des frais sur la partie qui succombe expliquent la modicité des cotisations dans un pays où les honoraires sont très élevés. La contrepartie est que les assureurs responsabilité civile supportent la majeure partie des honoraires payés par les assureurs protection juridique.

Ce mécanisme de filtrage des affaires ne semble pas provoquer de problèmes fréquents, mais il est vrai que les sollicitors doivent souvent donner un avis convergent avec celui de l'assureur puisque le système d'honoraires conditionnels les pousse à n'accepter que les affaires qui ont des chances raisonnables de succès.

Une fois qu'il a donné son accord pour couvrir l'affaire, l'assureur choisit de la négocier lui-même ou de la confier à un sollicitor dès la phase amiable. Ce choix dépend essentiellement de la nature de l'affaire.

Si l'affaire est confiée à un sollicitor, l'assuré a le droit de le choisir, mais l'assureur peut le récuser soit en raison des compétences, soit en raison des honoraires demandés. Il y a aussi des assureurs qui publient des listes de sollicitors agréés parmi lesquels l'assuré peut choisir pour obtenir le paiement direct, de façon tout à fait comparable au système des garages agréés.

Une fois désigné, le sollicitor doit rendre compte régulièrement de son travail à l'assureur, notamment en cas de dépôt d'une offre de compromis par l'adversaire. L'assureur peut même prendre la direction de l'affaire et, en défense, la régler comme bon lui semble.

La principale source de conflit entre assureurs et sollicitors est le montant des honoraires. Les assureurs estiment que les cabinets qui ne figurent pas dans leurs listes de sollicitors agréés facturent en moyenne 75 % de plus que les sollicitors agréés. Les contrats prévoient que les honoraires peuvent être expertisés et audités. Les assureurs considèrent que le service d'évaluation des honoraires et d'audit que la Law Society a mis en place a développé des méthodes fiables et qu'il est possible d'y faire appel pour obtenir une évaluation équitable lorsque des honoraires apparaissent anormalement élevés.

## Discussion des attentes et critiques

---

L'assurance de protection juridique suscite de nombreuses attentes doublées de critiques soit de la part des autres acteurs de la vie judiciaire, soit de la part des consommateurs. Toute réflexion sur l'avenir de la protection juridique doit prendre en compte ces attentes et critiques ; même si celles-ci ne semblent porter que sur des exemples fort peu nombreux, elles ne peuvent pas être ignorées parce que, en protection juridique, la promesse de l'assureur est une promesse de service et que celui-ci doit donc être irréprochable.

La première critique formulée à l'encontre du marché de l'assurance protection juridique est le fait que l'éclatement de l'offre à travers de multiples canaux conduit à un amoncellement de garanties qui se recouvrent. Avocats et Chancellerie en déduisent que, si les doublons étaient éliminés, les Français pourraient être couverts pour tous les champs du droit sans payer plus cher.

Un deuxième champ de critiques tourne autour des désaccords entre l'assuré et l'assureur sur la conduite à tenir, sur la compétence des équipes et sur l'impartialité du conseil apporté.

Une troisième critique des consommateurs, relayée par les avocats, est qu'ils n'ont pas une vraie liberté de choix de leur avocat parce que les plafonds de garantie d'honoraires figurant dans les contrats protection juridique sont tellement bas qu'aucun avocat ne peut accepter ces affaires, sauf s'il s'en fait une spécialité en entrant dans le réseau d'un assureur protection juridique.

Un quatrième champ de critiques est le fait de la profession des avocats, qui conteste le rôle que se sont arrogé les assureurs en décidant de conduire eux-mêmes la phase amiable ou en créant des réseaux d'avocats.

### III.1 Les doublons de garanties

Le premier commentaire à propos de l'assurance protection juridique est régulièrement que les assureurs font payer plusieurs fois la même chose parce qu'ils mettent des garanties protection juridique dans tous leurs contrats, et il n'est pas étonnant que la Chancellerie, des avocats ou des organisations de consommateurs en déduisent que les Français pourraient avoir des garanties beaucoup plus étendues pour le même prix si tous les doublons étaient éliminés.

Il est vrai qu'une multitude de contrats comportent de l'assurance protection juridique, mais les che-

vauchements de garanties sont de moindre ampleur que ce foisonnement n'en donne l'impression et, dans la plupart des cas, l'économie réalisée en éliminant les doublons est négligeable.

En résumé, un consommateur moyen peut détenir des garanties protection juridique dans les contrats suivants :

- auto : il y a toujours un chapitre protection juridique qui est la part protection juridique de l'ancienne défense-recours ; cette garantie est pratiquement uniforme sur le marché ;
- habitation : il y a toujours un chapitre protection juridique qui est la part protection juridique de l'ancienne défense-recours ; contrairement au cas de l'auto, cette garantie peut varier d'une société à l'autre : la base est la clause miroir, mais elle peut être étendue à tous les recours suite à préjudice corporel hors auto et aux recours en cas de dommages aux biens assurés ;
- protection juridique familiale : garanties plus ou moins étendues qui sont soit incluses dans le contrat multirisques habitation, soit souscrites en option du contrat multirisques habitation, soit souscrites par contrat séparé ;
- protection juridique santé : garantie incluse dans certains contrats d'assurance complémentaire maladie et qui couvre les frais de recours contre le corps médical et les établissements de soins ;
- protection juridique incluse dans l'offre d'une banque : il arrive que les banques proposent à leurs clients des formules à coût forfaitaire englobant un ensemble de services ; certaines banques ont incorporé dans ces formules bloquées une assurance protection juridique couvrant les litiges de consommation de biens et services réglés avec un des moyens de paiement de la banque (carte ou chèque) ;
- protection juridique incluse dans la cotisation à un club ou une association : ce peut être tout simplement l'accès au service d'information juridique d'un assureur protection juridique, ou bien la défense ou le recours en cas d'accident au cours des activités de l'association.

La liste est impressionnante et elle ne peut que donner le sentiment d'une profusion créatrice d'inévitables doublons. Bien entendu, il faut s'entendre sur le vocable doublon : il n'y a véritablement doublon de garanties protection juridique que si le consommateur est contraint de souscrire des garanties protection juridique qui se chevauchent à l'occasion de la souscription d'autres garanties ou de l'achat d'autres services.

Le premier risque de doublon est la part protection juridique des garanties défense-recours automatiquement incluses dans les contrats auto et habitation. La part protection juridique de la défense-recours auto ne double jamais parce que toutes les autres garanties protection juridique excluent les bénéficiaires de cette garantie. La part protection juridique de la défense-recours habitation peut en partie doubler avec les garanties d'une protection juridique familiale si celle-ci est souscrite par contrat séparé chez un autre assureur : le chevauchement peut porter sur une partie des garanties incluses dont la cotisation moyenne est de 2 euros.

Les garanties protection juridique incluses dans les contrats complémentaires d'assurance maladie chirurgie (CMC) créent un risque de doublon avec les protections juridiques familiales dont les assurés CMC pourraient disposer par ailleurs ; mais ce n'est pas encore un risque généralisé parce que de nombreuses protections juridiques familiales ne couvrent pas les litiges avec le corps médical ou les établissements de soins. Ces garanties seraient facturées entre 1 et 2 euros.

Cet exemple illustre bien le caractère mouvant d'une branche d'assurance aussi liée à l'évolution de la société que l'est l'assurance protection juridique : tous les assureurs protection juridique n'ont pas encore intégré cette demande d'avoir les moyens de poursuivre le corps médical, et d'autres acteurs, les assureurs et mutuelles CMC, ont réagi plus rapidement en suscitant une réponse spécifique.

Quant aux garanties protection juridique incluses dans leurs produits par des prestataires de services autres que l'assurance, tels que les banques ou les associations, elles sont d'un coût très modique. Dans le cas de la couverture des litiges de consommation de biens et services réglés avec les moyens de paiement de la banque, ces garanties sont couvertes par des contrats de groupement dont la cotisation est inférieure à 0,50 euro par compte.

Cet inventaire des doublons ne comprend pas le cas si souvent dénoncé des garanties incluses dans les cartes bancaires. Le fait est qu'aucun des assureurs protection juridique rencontrés n'assure de garanties protection juridique automatiquement incluses dans une carte bancaire autre que la garantie « moyens de paiement » évoquée ci-dessus. Le principal courtier spécialisé dans les assurances incorporées dans des produits bancaires ne connaît pas de tels cas. Hormis ces garanties « moyens de paiement », les assurances protection juridique associées à des cartes bancaires semblent être les contrats facultatifs vendus par certains opérateurs de cartes bancaires tels que American Express et Diners Club ; il ne s'agit pas du tout d'un doublon mais d'un mode de commercialisation qui fait concurrence aux réseaux classiques de l'assurance sur le créneau des contrats protection juridique spécifiques.

Reste enfin le risque de doublon d'un assuré qui a une protection juridique familiale incluse dans son contrat multirisques habitation et qui souscrit ailleurs une protection juridique familiale par contrat séparé. Ce n'est pas un doublon imposé : si la protection juridique familiale par contrat séparé convient mieux à ses besoins, par exemple parce qu'elle est plus complète, il existe sur le marché suffisamment de contrats multirisques habitation sans protection juridique incluse pour que cet assuré puisse éviter ce doublon.

Au total, cette impression largement ressentie qu'il y a superposition de garanties protection juridique révèle deux phénomènes : (a) des défauts de communication des assureurs protection juridique, qui n'ont pas su faire comprendre au public les différents niveaux de garantie recouverts par l'appellation protection juridique, et (b) le désordre provoqué par l'entrechoquement de différentes stratégies développées par divers acteurs, qui a pour conséquence que les offres ne s'articulent pas en un tissu continu sans recouvrements ni trous.

La question peut se poser de savoir s'il ne faudrait pas mettre fin à ce désordre et imposer un modèle de garantie protection juridique afin d'apporter aux Français un service plus complet et plus économique. La réponse semble être que cela ne permettrait guère une extension des couvertures et que cela provoquerait un recul grave des garanties de prise en charge des recours suite à accident.

Les économies à attendre d'une élimination des doublons ne dépassent pas 5 euros pour un assuré qui accumule tous les doublons : recouvrements de sa protection juridique familiale séparée et de la défense-recours de son contrat multirisques habitation (moins de 2 euros), de la protection juridique incluse dans son assurance complémentaire maladie (1 à 2 euros) et de la protection juridique incluse dans l'offre de sa banque (0,5 euro).

Même si une telle marge était récupérée sur tous les assurés, elle ne permettrait en aucun cas de financer la couverture de nouveaux champs du droit. En réalité, la marge procurée par une élimination des doublons est minime parce que les cas où tous les doublons se cumulent sont rares, et surtout parce que les cotisations tiennent déjà compte des chevauchements de garanties : la modicité du résultat de la catégorie 29 (- 0,2 % des cotisations en 2002) montre bien qu'il n'y a pas une marge de profit à récupérer à l'occasion d'une élimination des doublons. Tout au plus cela provoquerait-il de légers déplacements de cotisations de certains assurés vers d'autres.

Plus grave, cette remise en ordre dans un seul contrat de base protection juridique provoquerait un recul de la couverture des Français en cas d'accident parce que ce contrat de base protection juridique ne dépasserait guère le taux de pénétration actuel des protections juridiques familiales, tout au moins dans un premier temps. La conséquence serait que 50 % des Français ne disposeraient plus d'un service d'exercice des recours en cas d'accident qui fonctionne en toute circonstance d'accident de la route ou d'accident domestique ; et ils ne le comprendraient pas parce qu'il leur semble tout naturel que leur assureur auto ou leur assureur habitation se charge de toutes les formalités à la suite d'un accident.

## III.2 L'adéquation et la qualité du service

Les représentants de la Chancellerie, des avocats et des consommateurs émettent fréquemment le reproche que les services internes de la société protection juridique n'ont pas fourni un service satisfaisant dans la conduite de la phase précontentieuse. Les critiques soulevées sont de diverses natures :

- la phase amiable s'éternise et l'affaire n'avance pas parce que la société protection juridique n'exerce pas une pression suffisante sur l'adversaire ;
- les juristes de la société protection juridique ont laissé passer des délais de prescription ou ont consenti à des concessions qui font perdre des droits à l'assuré ;
- la société protection juridique a conseillé à son assuré de signer des transactions scandaleusement basses.

Les auteurs de ces critiques n'évoquent jamais le nombre de cas portés à leur connaissance. A en croire les sociétés d'assurances protection juridique, il ne s'agirait que de cas ponctuels puisque les enquêtes de satisfaction qu'elles conduisent auprès de leurs clients font état de taux de satisfaction supérieurs à 85 %.

La lecture des rapports des médiateurs tend à confirmer que l'assurance protection juridique n'est pas une source majeure de conflits entre assureurs et assurés : 3,20 % des litiges soumis au médiateur de l'assurance et 20 affaires défense-recours et protection juridique soumises au médiateur du Gema. Qui plus est, ces appels au médiateur ne concernent pas tous un défaut de qualité du service apporté par la société protection juridique, ils comprennent aussi les réclamations à propos du champ de la garantie (domaines du droit couverts, seuil d'intervention...). L'INC et la CLCV disent eux aussi ne pas recevoir de nombreuses réclamations à propos de l'assurance protection juridique.

En conclusion il ne serait pas équitable de soutenir qu'il y a un problème général de qualité du service rendu par les sociétés d'assurances protection juridique, mais il faut être attentif aux critiques soulevées dans cette branche où la prestation de l'assureur est précisément de fournir un service et non de payer une indemnité.

Les représentants des consommateurs et les médiateurs attirent particulièrement l'attention sur le fait que certains assurés ont du mal à obtenir la mise en jeu de la garantie. Un cas de figure est celui où le service sinistres auto entend s'en tenir aux conventions. Un autre cas de figure est celui où la société protection juridique estime que la demande de l'assuré n'a pas de base juridique et refuse d'agir ; il apparaît que le mécanisme prévu par les articles L. 127-4 et L. 127-5 pour résoudre les désaccords ne remplit pas correctement son office puisqu'il n'est que rarement fait appel à l'avis d'une tierce personne.

La Chancellerie et les avocats signalent un manque de neutralité des assureurs protection juridique dans la négociation de transactions avec les assureurs adverses. Cette suspicion repose sur deux postulats : les assureurs protection juridique ont intérêt à la transaction pour éviter des frais d'avocat ; ils font partie du monde de l'assurance et sont donc par principe arrangeants avec les autres assureurs. Cette suspicion ne semble pas étayée par des faits significatifs, mais elle pèse sur les assureurs protection juridique.

## III.3 Les entraves à la liberté de choix de l'avocat

Un arrêt de la Cour de cassation du 15 juillet 1999 considère que le plafond de remboursement des honoraires d'avocat ne porte pas atteinte au principe selon lequel, « lorsqu'il est fait appel à un avocat..., l'assuré a la liberté de le choisir », tel qu'il est énoncé dans la directive et dans l'article L. 127-3 du Code. Cependant, il faut bien reconnaître qu'il s'agirait plus d'une liberté de principe que d'une liberté pratique si l'exercice de cette liberté se révèle trop pénalisant. C'est ainsi qu'il est très positif que l'engagement de la FFSA du 24 juin 2003 préconise le règlement direct par l'assureur protection juridique de l'avocat choisi par l'assuré.

De même, il est souhaitable que le plafond de remboursement d'honoraires corresponde à un niveau

raisonnable d'honoraires permettant à l'assuré de trouver des avocats qui le défendent sans avoir à compléter le remboursement effectué par son assureur, mais aussi qui le défendent correctement. Il faut veiller à ne pas donner prise à la critique selon laquelle les assurés ne peuvent pas en avoir plus que pour l'argent alloué par les assureurs, et sont donc mal défendus parce que les plafonds d'honoraires ne suffisent pas à couvrir les frais d'un travail correct.

Le barème de l'aide juridictionnelle peut servir de référence pour le niveau des honoraires en tenant compte du fait qu'il est censé intégrer une participation des avocats à la solidarité nationale ; il est donc plus bas que le barème qui assurerait une rémunération normale. En revanche, l'avocat appelé par un assuré protection juridique reçoit de la société protection juridique un dossier déjà constitué au cours de la phase amiable et une part du travail est déjà avancée.

Il s'avère extrêmement difficile de comparer les plafonds de remboursement des contrats protection juridique et le barème de l'aide juridictionnelle, mais il n'est pas certain que les plafonds de remboursements d'honoraires répondent toujours à ce critère d'une rémunération équitable, tout au moins pour certaines instances dans certains contrats.

En revanche, il faut bien reconnaître que les avocats ne font rien pour inciter les assurés à se tourner vers eux plutôt que de s'en remettre à l'avocat indiqué par la société protection juridique. Tant que les avocats ne proposeront pas aux assurés un budget forfaitaire de leur intervention, ceux-ci auront une préférence pour la sécurité financière que représente l'avocat proposé par l'assureur protection juridique.

## III.4 Le rôle excessif des assureurs

Les représentants des avocats considèrent que les assureurs protection juridique ont organisé cette activité d'une façon qui ne protège pas au mieux les intérêts de la clientèle. Ces critiques portent essentiellement sur deux points : le non-recours à des avocats au cours de la phase précontentieuse et les réseaux d'avocats des sociétés d'assurances protection juridique.

### III.4.1 La conduite de la phase amiable

Selon les représentants des avocats, les assurés ne peuvent être correctement servis que par des avocats, qui sont seuls à disposer de la compétence juridique nécessaire et à n'avoir d'autre objectif que l'intérêt de leur client. Certains soutiennent même que les assureurs devraient s'interdire d'intervenir dans la phase amiable.

Cette revendication des avocats pour intervenir dès la phase précontentieuse est le signe que la profession s'est rendue compte que la procédure judiciaire n'est plus la voie principale de résolution des conflits et qu'elle doit reprendre un rôle qui est en train de lui échapper. Il y a probablement là un enjeu majeur pour la profession d'avocat.

Face à cette position de principe des représentants des avocats, les assureurs ont des arguments solides à faire valoir sur la compétence de leurs juristes, sur leur expérience de la négociation et de la transaction, et sur l'impératif de satisfaire les clients pour ne pas porter ombrage à la relation avec les autres sociétés du groupe. Les assureurs protection juridique font aussi valoir qu'il serait beaucoup plus onéreux de faire appel à un avocat pour gérer la phase amiable.

Cependant deux remarques des avocats ont un fondement certain, même si elles ne concernent que des cas peu fréquents. La première est que la césure entre phase amiable gérée par l'assureur et contentieux géré par l'avocat est artificielle et peut être nuisible parce que la conduite de la phase amiable par des personnes qui n'auront pas la charge du juridictionnel peut les conduire à oublier l'éventualité d'un contentieux et à commettre des écrits qui gêneront la procédure ultérieure. La seconde est que la négociation entre avocats soumis au secret professionnel leur permet d'émettre des suggestions et des concessions qui restent secrètes et ne peuvent pas être utilisées dans la suite de la procédure.

### III.4.2 Les réseaux d'avocats

Les représentants des avocats s'opposent fermement au fait que les assureurs protection juridique suggèrent un nom d'avocat à leurs clients qui n'en connaissent pas. Ils avancent diverses critiques :

- l'avocat proposé par l'assureur protection juridique perd son indépendance parce qu'il dépend économiquement de son apporteur d'affaires : il y a donc le risque qu'il soit plus sensible aux intérêts de l'assureur protection juridique qu'à ceux de son client ; la Chancellerie évoque le risque d'autocensure inconsciente par les avocats de sociétés protection juridique alors même qu'ils ont la conviction d'avoir conservé toute leur indépendance ;
- l'avocat proposé par l'assureur protection juridique est soumis à des obligations de rapporter à la société d'assurances protection juridique qui transgressent le secret professionnel ;
- si les barreaux étaient seuls habilités à fournir des noms d'avocats, ils recevraient les candidatures d'avocats prêts à respecter les plafonds de remboursement des assureurs protection juridique, pourraient soumettre l'inscription sur ces listes à des critères de formation initiale et continue, et dresser des listes par spécialité ; les assurés seraient ainsi mieux guidés dans leur choix parmi des professionnels de compétence prouvée.

Bien entendu, les assureurs protection juridique n'acceptent pas ces critiques, ni les avocats de sociétés d'assurances protection juridique qui revendiquent leur indépendance. Il est vrai que le risque de conflit d'intérêts entre l'assuré et l'assureur protection juridique est en réalité minime dès lors qu'a été décidé le principe d'une action judiciaire : la façon dont l'avocat organise la défense n'a pas d'impact sur l'assureur protection juridique qui n'est concerné financièrement par l'issue de l'instance qu'au niveau de la récupération de frais au titre de l'article 700 du Nouveau Code de procédure civile, point où il y a convergence d'intérêts. Quant au secret professionnel, cela semble être largement un faux problème puisque les juristes des sociétés protection juridique sont astreints au même secret professionnel.

Cependant il faut reconnaître que le fonctionnement actuel de l'assurance protection juridique a un impact sur l'organisation de la profession d'avocat et que cet impact sera de plus en plus grand si l'activité protection juridique continue de se développer :

- le CNB considère que les barreaux peuvent répartir entre leurs membres les affaires de protection juridique comme ils répartissent les affaires de l'aide juridictionnelle ; le CNB considère que c'est un droit naturel des barreaux, mais aussi que c'est un contrepoids nécessaire aux assureurs protection juridique qui auront une emprise absolue sur les avocats si l'assurance protection juridique continue de se développer ;
- les barreaux craignent que l'expansion de l'assurance protection juridique aidant, la majorité de avocats ne tirent l'essentiel de leurs ressources des honoraires remboursés par les assureurs protection juridique, et qu'ils ne deviennent des pseudo-salariés si ils sont en outre désignés par les sociétés d'assurances protection juridique.

Les représentants des avocats considèrent que cette proposition de noms d'avocats par les assureurs est illégale parce qu'elle fait obstacle au libre choix de l'avocat par l'assuré. Ce serait à la justice de se prononcer sur ce point au regard de l'état actuel des textes.

Il n'y aurait bien sûr rien à répliquer si un texte législatif ou réglementaire venait interdire aux assureurs protection juridique de proposer des noms d'avocats à leurs assurés qui ne savent pas auquel s'adresser, mais les assureurs n'ont aucune raison de prendre l'initiative de modifier leur pratique actuelle. En effet, la suggestion à l'assuré d'un nom d'avocat est une prestation essentielle au fonctionnement de l'assurance protection juridique, tant en termes de qualité de service qu'en termes de coût.

# Pistes de réflexion pour une évolution de l'assurance protection juridique

---

Depuis le début des années 1980, l'assurance a ouvert une nouvelle voie d'accès au droit et à la justice à travers l'assurance protection juridique. Cette nouvelle voie a été conçue à partir de principes et de priorités propres à l'assurance qui diffèrent des conceptions traditionnelles de l'activité juridique.

En premier lieu, l'assurance protection juridique n'est pas une fin en soi. Les assureurs l'ont lancée parce qu'ils y ont vu un moyen de faciliter la vie de leurs clients et donc d'accroître leur satisfaction. Il en découle une approche très pragmatique qui peut dérouter les professionnels du droit : le but n'est pas d'obtenir la meilleure solution juridiquement possible mais de faire en sorte que les clients soient contents de la résolution de leur litige ; ce qui fait intervenir les critères de disponibilité, d'écoute et de rapidité tout autant, sinon plus, que le critère d'optimum juridique de la solution obtenue.

En second lieu, les assureurs protection juridique ont cherché à présenter une offre aussi économique que possible qui les conduit à jouer sur tous les registres pour abaisser les coûts : utilisation des ressources internes plutôt que des ressources externes plus onéreuses, contrôle serré de la rémunération des ressources externes, refus de s'engager dans les affaires où la position de l'assuré n'est pas juridiquement fondée, priorité à la recherche de solutions amiables.

Enfin, les assureurs proposent un service qui est un service d'assurance sur un marché ouvert à la compétition. C'est de l'assurance, et la garantie ne joue que pour couvrir des événements aléatoires postérieurs à la souscription du contrat. C'est un service offert sur un marché ouvert à la compétition, et la combinaison du prix et du contenu doit répondre aux besoins et attentes du public.

Le résultat est certainement largement positif pour les consommateurs qui ont vu se résoudre une multitude de petits litiges dont l'enjeu est beaucoup trop faible pour recourir à un avocat et qui

n'étaient pas traités dans le passé, et qui ont pu obtenir à bon compte les services d'un avocat pour nombre de leurs litiges plus importants.

Ce bilan positif ne signifie pas que tout est parfait dans le monde de la protection juridique et il y a certainement matière à en améliorer le fonctionnement ; mais ce bilan positif suscite surtout des réactions des autres acteurs du monde judiciaire parce qu'ils voient se développer un modèle qui ne correspond pas à leurs attentes ou qui ne leur réserve pas la place qu'ils souhaitent.

C'est ainsi qu'il peut être envisagé d'apporter des aménagements à l'assurance protection juridique à deux niveaux de perspective tout à fait différents : soit l'objectif est uniquement de corriger des défauts de la pratique actuelle sans modifier les principes sur lesquels repose l'assurance protection juridique jusqu'à présent ; soit on admet que la place de la protection juridique dans l'accès des Français au droit et à la justice doit tenir compte des attentes des autres intervenants et il faut envisager de renoncer à certaines des pratiques actuelles.

## **IV.1 Améliorer l'assurance protection juridique**

### **IV.1.1 Améliorer la visibilité de la protection juridique**

Un reproche souvent formulé à l'encontre de la protection juridique est que les gens ne savent pas qu'ils ont des garanties protection juridique ni quel en est le contenu.

Il est vrai que la contrepartie de méthodes de diffusion très efficaces telles que l'inclusion ou la sollicitation devrait être la clarté et l'accessibilité de l'information. La présence de garanties protection juridique dans les contrats habitation (ou auto en cas de stratégie segmentée) devrait être rappelée périodiquement aux assurés.

A l'inverse, il ne faut pas faire croire aux gens qu'ils ont une véritable garantie protection juridique alors qu'ils ont seulement accès à un service d'information juridique ou bénéficient de garanties de type défense-recours. Cette apparition trop fréquente du terme protection juridique est trompeuse et certainement à l'origine de l'impression qu'il y a de la protection juridique dans tous les contrats.

Les assureurs ne sont pas les premiers responsables de cet usage excessif du terme protection juridique. En effet, ils y sont poussés par la rédaction de l'article L.127-2 du Code qui oblige à placer l'assurance protection juridique dans un contrat distinct ou dans un chapitre distinct d'un contrat unique. Il faudrait examiner si cette rédaction oblige à intituler le chapitre distinct « Protection juridique », ou s'il suffit que le chapitre soit distinct et énonce des clauses et des modalités de gestion conformes aux articles L.127-4 à L.127-7 du Code. Dans la seconde hypothèse, il serait possible de donner au chapitre distinct un titre mieux adapté à son contenu réel.

### **IV.1.2 Clarifier les notions de défense-recours et protection juridique, ainsi que le vocabulaire**

Il ne faut certainement pas s'aventurer à modifier les articles L. 127-1 et suivants du Code sous prétexte de les améliorer, mais il faudrait définir une interprétation commune à tous les assureurs.

Cela devrait être complété par une méthode commune d'articulation entre les trois niveaux : part non protection juridique de l'ancienne défense-recours, part protection juridique de l'ancienne défense-recours et « vraie » protection juridique. Il serait indispensable de se mettre d'accord sur le nom désignant chaque niveau.

Pour que les assurés auto y voient clair, la présentation du premier niveau devrait expliquer que la proposition d'indemnisation est faite par l'assureur responsabilité civile dans le cadre des conventions et par l'assureur adverse quand le sinistre n'entre pas dans le champ des conventions, et contre quel assureur l'assuré doit se retourner s'il n'est pas satisfait des propositions qu'il reçoit. Il peut être objecté que, les conventions n'étant pas opposables aux assurés, ceux-ci n'ont pas à en connaître ; mais il est impossible de leur exposer les choses clairement en passant sous silence un mécanisme aussi important.

### **IV.1.3 La rédaction des contrats**

La rédaction des contrats protection juridique est extrêmement complexe, notamment la description des domaines de garantie et des exclusions. Il apparaît que chaque société a son style et que chaque style a ses propres mérites. Il serait malvenu de suggérer que tout le marché adopte une rédaction type.

En revanche, il serait souhaitable d'intégrer certaines recommandations de la Commission des clauses abusives qui ne sont pas reprises dans l'engagement déontologique de la FFSA, et notamment d'écartier la clause qui prévoit la déchéance de garantie en cas de consultation d'un avocat avant la déclaration du sinistre.

Il pourrait aussi être utile de faire apparaître plus clairement dans le contrat la façon dont l'assureur procure effectivement le service. Par exemple, une critique fréquente est que la phase précontentieuse s'éternise sans que l'assuré sache comment elle avance ; pour y parer, le contrat pourrait décrire comment est conduite la phase amiable, quelles pièces sont transmises à l'assuré, quels délais sont respectés, etc. De même, le contrat pourrait expliquer comment fonctionne la relation triangulaire assuré/avocat/assureur lorsqu'on arrive en phase judiciaire.

Ces précisions sont importantes dans un contrat où l'engagement de l'assureur est précisément de fournir ces services.

### **IV.1.4 La liberté de choix de l'avocat**

Les contrats devraient respecter l'ordre suivant : (a) vous pouvez choisir votre avocat ; (b) si vous n'en connaissez pas, nous pouvons vous donner l'adresse du barreau ; ou (c) nous pouvons vous proposer un de nos avocats.

Les contrats devraient expliquer clairement à l'assuré que la société protection juridique paiera directement les honoraires de son avocat dans la limite du plafond contractuel.

Il n'est pas possible de répondre à 100 % à la critique selon laquelle la liberté de choix est faussée par des plafonds de remboursement inférieurs aux honoraires réels, mais il serait souhaitable d'atténuer la prise à la critique en utilisant des barèmes qui ne soient pas trop bas.

Ce dernier point peut être laissé à la libre appréciation de chaque société ou faire l'objet d'une réflexion collective.

### **IV.1.5 La procédure en cas de désaccord entre l'assureur et l'assuré**

L'article L. 127-4 du Code traite des « cas de désaccord entre l'assureur et l'assuré au sujet des mesures à prendre pour régler un différend » et donne un droit à l'assuré d'obtenir l'avis d'une tierce personne aux frais de l'assureur.

Or il s'avère qu'il est très rarement fait appel à une tierce personne et qu'en cas de désaccord c'est la solution alternative qui est appliquée, c'est-à-dire que l'assuré engage la procédure à ses propres frais et se fait rembourser s'il gagne. Cela n'est pas équitable parce que c'est alors l'assuré qui prend tous les risques suite à une prise de position de l'assureur sur un point où il est juge et partie.

Le droit de recourir à l'avis d'un tiers est important pour un fonctionnement équitable des contrats protection juridique et il faudrait que l'exercice de ce droit soit favorisé systématiquement.

Par exemple, ce droit devrait être rappelé chaque fois que l'assureur protection juridique écrit à l'assuré qu'il entend prendre telle ou telle position, que ce soit celle de rejeter le dossier parce qu'il n'a à son avis aucun fondement juridique ou celle de ne pas introduire d'instance, ou encore celle de ne pas exercer un recours contre une décision de justice.

La procédure avec recours au président de tribunal de grande instance est lourde et de nature à décourager d'y recourir. L'accès à un avis externe serait réellement facile si le contrat prévoyait que l'assureur protection juridique prend en charge, dans la limite d'un plafond, la consultation par l'assuré d'une personne de son choix habilitée à fournir des conseils juridiques ; si la personne consultée est un avocat, l'assuré s'engagerait à choisir un autre cabinet pour le représenter devant les tribunaux au cas où l'avis donné conseillerait d'engager une procédure.

#### **IV.1.6 L'impartialité des transactions**

Il n'est sans doute pas vrai que les sociétés protection juridique conseillent par principe des transactions désavantageuses à leurs assurés, mais les critiques de l'assurance protection juridique ont beau jeu d'alimenter la rumeur dans un domaine qui est sujet à appréciation et où la certitude ne peut venir que d'une décision de justice.

Il semble souhaitable que les assureurs protection juridique se dédouanent de ce soupçon de partialité et cela ne peut se faire par la seule proclamation de leur bonne foi. Il faut donc envisager des actions, notamment pour les transactions qui portent sur l'indemnisation de préjudices corporels qui est le domaine où l'indemnisation est la plus subjective et donc la plus propice au soupçon de partialité.

On peut ainsi envisager d'étayer les transactions proposées par des références tirées du fichier Agira ou bien d'ouvrir aux assurés la possibilité de consulter un tiers lorsqu'ils doutent de l'intérêt de la transaction qui leur est proposée. Il faut bien sûr réserver cette possibilité aux cas où l'importance de l'enjeu le justifie, par exemple en la réservant aux cas où le taux d'IPP dépasse un certain seuil.

#### **IV.1.7 L'indépendance de l'avocat**

Comme dans le cas des transactions il s'agit de protéger l'assureur protection juridique d'un soupçon plutôt que de remédier à des abus qui n'ont jamais été établis jusqu'à présent.

La nécessité de prendre des dispositions *ad hoc* est discutable, mais si l'on veut prouver le respect de l'indépendance de l'avocat, le plus simple est d'inscrire dans les contrats que la société protection juridique ne lui adresse pas d'instructions ou seulement dans des circonstances explicitement décrites ; mais cela a des inconvénients parce que les assurés font parfois part de leurs commentaires à la société protection juridique pour qu'elle les retransmette à l'avocat et parce que des avocats de sociétés protection juridique estiment que le dialogue avec les juristes des sociétés protection juridique peut être utile et fructueux.

Un autre aspect de l'indépendance est l'indépendance économique. En principe, il revient à chaque cabinet de veiller à la suffisante dispersion de ses clients ou donneurs d'ordre, comme le fait tout chef d'entreprise. S'il est jugé nécessaire que les assureurs contribuent aussi à éviter de placer des avocats en situation de dépendance, il faudrait envisager que chaque assureur protection juridique s'engage à limiter le nombre d'affaires qu'il donne chaque année à un même avocat.

#### **IV.1.8 Suivi de la qualité dans les sociétés d'assurances protection juridique**

Puisque l'engagement de l'assureur protection juridique est de fournir des services, le suivi de la qualité est un facteur essentiel de l'exercice de cette activité. C'est ce qu'exprime la Direction du Trésor, qui considère que son rôle d'autorité de tutelle de cette branche est avant tout de pouvoir s'assurer que les sociétés d'assurances protection juridique sont en mesure de fournir un service de qualité.

Les sociétés d'assurances protection juridique y sont attentives. La plupart ont mis en place un suivi de la satisfaction de leurs clients, et plusieurs ont entrepris soit de faire certifier la qualité de leurs services, soit de mettre en place et de suivre leurs propres indicateurs de qualité.

Cependant, il y a des critiques sur les délais, sur la qualité des dossiers préparés, sur la pertinence de certains avis. Il est clair que certains assureurs protection juridique ont encore besoin d'améliorer leurs exigences et procédures de contrôle de la qualité ; mais, au-delà de cet effort qui est de la responsa-

bilité de chaque entreprise, il serait souhaitable de garantir au public que les assureurs protection juridique respectent des normes de qualité.

Le sujet de la norme de qualité recouvre deux aspects qu'il conviendrait sans doute de distinguer : celui de la qualité des contrats et celui de la qualité du service fourni. Bien entendu il faudrait clairement définir ce que l'on entend par qualité du contrat pour ne pas confondre richesse des garanties et qualité. Quant à la qualité du service fourni, elle pourrait découler de la certification des procédures mises en place au sein de la société.

La question est ouverte de savoir si la profession de l'assurance protection juridique devrait mettre en place une norme professionnelle ou si cela relève de la responsabilité de chaque entreprise.

## IV.2 Changer la protection juridique

Les pistes de réflexion évoquées ci-dessus se placent dans le contexte d'une assurance protection juridique qui ne modifie pas ses principes actuels mais qui s'efforce d'être mieux comprise et d'être reconnue comme impartiale. Cela ne répond pas aux perspectives tracées par le rapport Bouchet et cela n'apaise pas les craintes des avocats qui se sentent menacés par le développement de la protection juridique.

Il est certain que la mission de l'assurance ne peut être de prendre en charge l'accès des Français au droit et à la justice ou d'assurer les revenus des avocats. Cependant la profession ne peut ignorer que l'assurance protection juridique s'exerce dans un champ où interviennent d'autres acteurs avec lesquels il faut coopérer.

### IV.2.1 La place de la protection juridique dans l'accès au droit et à la justice

Une des raisons de la tension entre la profession de l'assurance et le monde judiciaire tient sans doute au fait que celui-ci a fondé des espoirs dans la généralisation de la protection juridique pour ouvrir les portes de la Justice à la majorité des Français et pense que les assureurs mettent de la mauvaise volonté à réaliser cet espoir.

Tout cela repose sur deux malentendus : que l'élimination des doublons dégagerait la marge pour élargir le champ de la protection juridique sans accroître le poids des primes et que l'appétit des Français pour l'assurance protection juridique est tel qu'ils sont prêts à souscrire en masse des contrats spécifiques d'assurance protection juridique.

Il semble y avoir deux voies pour généraliser l'assurance protection juridique : la voie danoise de contrats standards qui s'imposent sur le marché et la voie étudiée en Belgique de rendre obligatoire l'inclusion de garanties protection juridique dans les contrats multirisques habitation.

L'exemple danois montre que le Conseil des consommateurs a poussé à l'inclusion de garanties protection juridique dans les contrats standard dans la mesure où ces garanties n'ont pas pesé fortement sur le prix des contrats standard. La démarche volontaire généralisée ne s'accommode que de budgets très modiques.

L'obligation d'inclure des garanties protection juridique peut imposer un budget plus élevé et donc des garanties plus étendues, mais la prime moyenne des contrats multirisques habitation (176 euros) situe les limites de la démarche. Ce niveau de prime moyenne signifie qu'il y a de nombreux contrats dans la zone de 60 à 100 euros, et il faut prendre garde à ne pas provoquer une fuite devant l'assurance multirisques habitation si l'on y ajoute une prime protection juridique obligatoire d'un poids significatif à cette échelle.

L'une comme l'autre voie ne permettent pas de généraliser l'assurance protection juridique dans des conditions qui répondent à la perspective entrevue dans le rapport Bouchet de garanties étendues englobant au moins le droit de la famille.

## **IV.2.2 La place des avocats dans la protection juridique**

Les deux grandes revendications des avocats sont leur participation à la phase amiable et l'interdiction pour l'assureur de suggérer des noms d'avocats à ses clients. Il n'y a pas d'obstacle de principe à ce que les assureurs protection juridique satisfassent à ces demandes puisque cela se passe ainsi dans de nombreux pays ; mais cela change totalement le modèle économique de la protection juridique.

La conduite de la phase amiable par les juristes de la société protection juridique est un facteur déterminant du faible coût de l'assurance protection juridique par l'effet combiné de deux facteurs : le moindre coût de revient de ces juristes et la priorité qu'ils donnent à la recherche d'une transaction.

C'est aussi un moyen pour l'assureur protection juridique de maîtriser la qualité du service qu'il offre ; cela ne signifie pas que le service soit de meilleure qualité que si la phase amiable était confiée à un avocat, mais cette maîtrise du service est en cohérence avec la conception que les assureurs ont eue de l'assurance protection juridique qui est que c'est un service complémentaire de l'activité principale d'assurance et non pas une activité autonome. De ce fait, l'assurance protection juridique engage l'image du groupe d'assurances dans son ensemble et il est impératif pour lui de maîtriser l'ensemble du processus.

Le fait de conseiller un avocat à un assuré s'inscrit également dans cette logique de maîtrise du service et c'est un facteur de qualité parce que l'assureur s'engage aux yeux de son client à ce que cet avocat fournisse une prestation de qualité. L'assureur surveille donc le taux de satisfaction des clients et, si ce taux n'est pas assez élevé, l'avocat n'est plus retenu, si bien que les assurés ne se voient proposer que des avocats qui ont régulièrement donné satisfaction.

Par les accords d'honoraires signés avec ses membres, le réseau d'avocats est aussi un moyen de maintenir le faible coût de l'assurance juridique qui a permis d'en assurer une diffusion somme toute remarquable.

Ainsi donc tout pas significatif pour donner satisfaction aux deux principaux souhaits des avocats se traduirait par une remise en cause plus ou moins profonde du modèle de l'assurance protection juridique en France.

# Conclusion

---

*En France, l'assurance protection juridique vient se greffer sur un système de conventions qui permet de régler facilement l'indemnisation des préjudices consécutifs aux accidents de la route. Cela donne à l'assurance protection juridique en France une physionomie très différente de ce qu'elle est dans les autres pays d'Europe où la protection juridique suite à accident de la circulation représente une part significative de l'assurance protection juridique.*

*Par conséquent, le chiffre d'affaires de la protection juridique en France n'est pas comparable à celui des autres pays européens et correspond certainement à un des taux de pénétration les plus élevés de la protection juridique non auto, en dehors du cas du Danemark où une garantie à très faible coût (prime pure de l'ordre de 3 euros) est présente dans 90 % des contrats habitation. Le taux de pénétration dans les contrats multirisques habitation serait actuellement de l'ordre de 45 %, et il a été atteint sans attirer l'attention parce que les cotisations sont faibles et ne représentent que 1,3 % des cotisations des assurances de biens et responsabilité.*

*C'est en effet une autre caractéristique du marché français que d'avoir toujours cherché à offrir ce service au plus bas coût possible : priorité à la transaction, transactions conduites par les services internes, plafonnement des remboursements d'honoraires d'avocats, diffusion des garanties par inclusion ou par addition d'options dans d'autres contrats (multirisques habitation ou auto).*

*En assurance protection juridique comme dans le cadre des conventions, la logique a été de satisfaire les besoins de la clientèle au meilleur coût. Les Français disposent donc de mécanismes qui leur permettent d'obtenir facilement réparation des préjudices consécutifs à des accidents et de traiter nombre des litiges de la vie privée pour une dépense globale très modérée.*

*La profession pourrait donc être satisfaite de ce qu'elle a réalisé en assurance protection juridique. Au contraire, elle essuie des critiques de diverses parts et elle est sommée plus ou moins consciemment de changer radicalement son approche de l'assurance protection juridique.*

*Ce paradoxe tient certainement à la discrétion de cette branche dont l'activité et les services n'ont jamais fait la une des communiqués de presse ; mais il ne suffirait pas d'une campagne de communication sur l'assurance protection juridique pour apaiser l'hostilité des avocats et de leur ministère de tutelle à l'encontre des assureurs protection juridique.*

*Il est vrai que l'assurance protection juridique mérite des améliorations et cette étude comporte plusieurs suggestions dont il appartient à la FFSA d'apprécier la pertinence et la faisabilité. Mais il est certain que ces suggestions restent très en deçà des espoirs de ceux, très nombreux, qui pensent qu'une élimination des doublons de garanties permettrait de redessiner un paysage plus cohérent de l'assu-*

*rance protection juridique, ou de ceux qui comptent sur l'assurance protection juridique pour être le prolongement de l'assurance juridictionnelle dans la majorité des domaines du droit. Les doublons de garantie existent effectivement, mais ils ne touchent que des champs étroits et peu coûteux, et ils ne concernent pas un grand nombre d'assurés. Leur élimination ne permettrait donc pas de modifier sensiblement le paysage de l'assurance protection juridique. Quant au rôle que pourrait jouer la protection juridique en complément de l'aide juridictionnelle, il grandira à mesure que l'assurance protection juridique familiale se répandra et il y a de solides indices pour donner à penser que la croissance de la branche a repris en 2003 ; mais il ne semble pas possible de réaliser volontairement un changement de modèle de l'assurance protection juridique. Qu'il s'agisse de l'extension généralisée des domaines du droit couverts ou de l'accroissement du rôle des avocats, cela se traduirait par une hausse des cotisations et donc un recul de l'assurance protection juridique familiale largement distribuée en inclusion dont la cotisation ne dépasse pas 15 euros, ou en option dont la cotisation ne dépasse pas 30 euros. Ces contrats ont permis une diffusion de masse d'un service de base mais seule la modicité de leur prix autorise une telle diffusion, et un changement d'ordre de grandeur du prix provoquera un rejet chez une forte proportion d'assurés modestes. Il ne serait certainement pas bienvenu de provoquer un recul de la pénétration des garanties de base que les assureurs ont pu mettre à la portée du plus grand nombre.*

*Jean-Paul BOUQUIN*

# ANNEXE 1

## FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS D'ASSURANCES

20, Bd HAUSSMANN, 75311 PARIS CEDEX 09 - TÉLÉPHONE 01 42 47 90 00  
TÉLÉCOPIE : 01 42 47 99 11 - [http : /www.ffsa.fr](http://www.ffsa.fr)

LE DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL

Paris, le 1<sup>er</sup> décembre 2003

Cher Monsieur,

Pour faire suite à nos entretiens, je vous confirme le souhait de notre Fédération de vous confier une mission d'étude sur l'activité d'assurance de protection juridique en France.

L'assurance de protection juridique reste méconnue dans notre pays, peut-être parce qu'elle est souvent pratiquée en inclusion, et parce que les diverses conventions de règlement de sinistres en limitent le besoin pratique.

Elle est régie par une réglementation ad hoc, issue de la directive européenne du 22 juin 1987 et fait l'objet d'un engagement déontologique professionnel. Elle a également fait l'objet récemment de propositions de la part du Conseil National des Barreaux et fait actuellement l'objet de réflexions avec la Chancellerie.

Vous pouvez prendre tous les contacts extérieurs que vous jugerez utiles en vous prévalant de cette mission si besoin est. Je souhaite en particulier que vous examiniez les exemples de marchés européens, anglais et allemands tout spécialement. Bien entendu, les services de la FFSA sont à votre disposition pour vous apporter toute l'aide dont vous auriez besoin dans la réalisation de cette étude.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire parvenir votre étude d'ici fin février 2004.

Vous remerciant de la contribution que vous pourrez apporter à la FFSA dans ce dossier, je vous prie d'agréer, Cher Monsieur, l'expression de mes sentiments les plus distingués.



André Renaudin

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

### 1. Pouvoirs publics

Sylvie BOURGOONE  
M. GEREART  
Marc GUILLAUME  
Valéry JOST  
Jacques LEPAPE

Cabinet du Garde des Sceaux  
Direction du Trésor  
Direction des Affaires civiles et du Sceau  
Direction du Trésor  
Cabinet du Garde des Sceaux

### 2. Avocats

Me. BOCQUILLON  
Me. IWEINS

Conseil National des Barreaux  
Barreau de Paris

### 3. Consommateurs

Alain BERNARD  
Francis FRIZON  
Reine-Claude MADER  
Jean-Michel ROTHMAN

Adjoint du médiateur FFSA  
Médiateur de la FFSA  
CLCV  
INC

### 5. Assureurs PJ

Hubert ALLEMAND  
Frédéric BACCELLI  
Daniel BOHBOT  
Jean-François LAFONT  
Hervé LANCELOT  
Frédéric MAISONNEUVE  
Jean-Michel MANGEOT  
Rose-Marie PARDO  
Shirley PELTIER  
Alain PETEROLF  
Bertrand REYNAUD  
Xavier ROUX

CIVIS (AREAS-CMA, SMABTP...)  
PROTEXIA (groupe AGF)  
La Paix (groupe AVIVA)  
DAS (groupe MMA)  
Européenne de PJ (groupe GENERALI)  
GROUPAMA  
PROTEXIA (groupe AGF)  
SFPJ (GAN)  
PACIFICA  
PACIFICA  
JURIDICA (groupe AXA)  
APJ (groupe Azur-GMF)

### 6. Autres personnalités de l'assurance

Bernard CERVEAU  
Hubert du MESNIL du BUISSON  
Jean-Paul GUILHAMON  
Catherine TRACA

AXA  
SPB (courtier)  
Commission Plénière DABR  
GEMA

## ENGAGEMENT RELATIF AUX CONTRATS DE PROTECTION JURIDIQUE

Cet engagement a été adopté par l'Assemblée Générale du 24 juin 2003.

*Le présent engagement a pour objet de favoriser le développement de la protection juridique par une amélioration de l'information des assurés et une meilleure prise en compte des attentes des consommateurs.*

### Communication sur le contrat

L'assureur s'engage à donner toutes informations utiles sur le contrat d'assurance à l'assuré ou à tout intervenant amené à le conseiller : les informations portent notamment sur le seuil minimal d'intervention, le plafond de garantie des honoraires, le plafond global de prise en charge, la résiliation du contrat.

- L'assureur s'engage à ne pas opposer une déchéance de garantie en cas de déclaration de sinistre hors délai sans justifier d'un préjudice ou si l'assuré se prévaut d'un cas fortuit ou de force majeure.
- L'assureur s'engage à abandonner toute référence à « l'origine du sinistre », notion trop imprécise pour déterminer le point de départ du délai de la déclaration. Il se référera au moment où l'assuré a eu connaissance de l'événement ou des faits susceptibles d'engendrer une réclamation dont il serait l'auteur ou dont il serait la victime.

### Information et conseil

Dans un souci de célérité et d'efficacité, l'assureur s'engage à tout mettre en œuvre pour la recherche d'une solution amiable dans le cadre des garanties accordées par le contrat, qui réponde pleinement aux intérêts de son assuré. Cette démarche peut constituer l'étape préalable ou la phase préparatoire à la mise en œuvre d'une procédure.

Dans le cas où le litige déclaré, pris en charge par l'assureur, ne peut trouver de solution amiable, ce dernier informe son assuré de la nécessité de saisir la juridiction compétente et de choisir un avocat.

### Résolution des conflits

Afin de respecter pleinement le devoir d'information vis-à-vis de son assuré, l'assureur s'engage, en cas de désaccord avec l'assuré sur les mesures à prendre pour régler le litige, à rappeler les dispositions prévues à l'article L. 127-4 du Code des assurances qui permet à l'assuré soit de continuer seul la procédure, avec remboursement en cas de succès, dans la limite du montant de la garantie, soit de recourir à la procédure d'arbitrage.

Les dispositions de l'article L. 127-4 du Code des assurances seront expressément rappelées dans les contrats.

### Libre choix de l'avocat

Le principe du libre choix de l'avocat doit être rappelé dans tous les contrats d'assurance protection juridique. Il est établi tant par la réglementation de l'Union Européenne que par la législation française, en particulier le Code des assurances.

Il ne souffre d'aucune exception, notamment lorsque des assurés ont des intérêts identiques dans un même litige.

Dans le cas où l'assuré n'a pas connaissance d'un avocat susceptible d'intervenir pour la défense de ses intérêts ou s'il ne souhaite pas en désigner un lui-même, son assureur peut mettre à sa disposition un avocat.

Dès lors que l'assuré a fait le choix de consulter son propre conseil, l'assureur est engagé financièrement même si l'avis donné par l'avocat ou les projets d'actes de procédure lui ont été communiqués au préalable, lorsqu'un cas d'urgence avéré a mis l'assuré dans l'impossibilité de faire cette démarche.

#### **Direction du procès**

La direction du procès appartient à l'assuré conseillé par son avocat.

Dans l'intérêt du bénéficiaire de la garantie, une concertation étroite peut s'instaurer, si le client le souhaite, entre l'avocat et l'assureur qui mettent en commun leurs compétences, tant au stade du choix de la stratégie qu'à celui des moyens assurant sa mise en œuvre.

#### **Rémunération de l'avocat**

Le montant des honoraires est fixé librement par l'avocat choisi par son client. Ils s'accordent sur le mode de fixation et le montant de ses honoraires.

L'assureur peut prévoir, de façon explicite, des limitations relatives à la prise en charge des honoraires d'avocat ; ces limitations varient selon le type d'intervention ou le type de juridiction saisie. Elles sont portées à la connaissance de l'assuré et, avec son accord, à celle de son avocat par l'assureur. Si les honoraires de l'avocat choisi par l'assuré dépassent le plafond contractuel, l'excédent est à la charge de l'assuré. Il devra être informé de cette éventualité par son assureur.

#### **Règlement direct**

En présence d'une délégation d'honoraires consentie par l'assuré à l'avocat et permettant à celui-ci de s'adresser directement à l'assureur pour le paiement de ses frais et honoraires, l'assureur s'engage à régler directement l'avocat à concurrence du plafond contractuel. Cette délégation d'honoraires s'entendra hors taxe si l'assuré récupère la TVA et TTC dans le cas contraire.

Dans le cas où l'assuré a lui-même fait l'avance des honoraires et/ou frais, le remboursement incombant à l'assureur interviendra à la première demande et dans les plus brefs délais.

#### **Actions récursoires relatives aux frais et honoraires**

Toute somme obtenue en remboursement des frais et honoraires exposés pour la solution d'un litige bénéficie prioritairement à l'assuré à due concurrence des débours dûment justifiés qui n'ont pas été pris en charge par son assureur.

## Extraits du rapport BOUCHET

L'article 37 est peu utilisé par les avocats, pour trois raisons principales : une méconnaissance du dispositif, une application parcimonieuse par le juge, qui octroie souvent des sommes trop faibles, et une crainte des avocats de ne pas parvenir à recouvrer la somme allouée par le juge, ce qui le conduit à préférer le paiement par l'aide juridictionnelle. Une marge de manoeuvre existe donc pour améliorer le financement par ce moyen. Toutefois, le principal intérêt pour l'avocat réside dans la possibilité d'obtenir du juge des honoraires plus élevés que ceux accordés au titre de l'aide juridictionnelle. Or l'obtention d'honoraires plus élevés supposera désormais que l'avocat soit en mesure de justifier de diligences particulières, si l'on admet que le montant alloué dans le cadre de l'aide juridictionnelle correspond à une rémunération équitable pour un dossier d'une difficulté moyenne.

L'article 43, quant à lui, a été mis en oeuvre de façon très progressive. Il a toutefois permis le remboursement à l'Etat de 78 MF (12 M euros) en 1998 alors que près d'un quart des juridictions n'appliquaient pas encore cette procédure. Eu égard aux marges de progression existantes, il est indispensable d'assurer la systématisation de ces effets.

### **E/ Développer des modes d'accès à la justice complémentaires de l'aide juridictionnelle**

#### **Le rôle des syndicats et des associations : développer l'action de groupe**

De façon ancienne, les syndicats jouent un rôle important dans l'accès à la justice par l'exercice des fonctions d'assistance ou de représentation devant les juridictions prud'homales. Les salariés désignés par les organisations syndicales et professionnelles les plus représentatives au niveau national disposent du temps nécessaire à l'exercice de leur fonction dans la limite de dix heures par mois ; ce temps n'est en revanche pas payé comme temps de travail<sup>29</sup>.

Pour ce qui est des associations, certaines d'entre elles disposent de possibilités d'intervention en justice au bénéfice de personnes physiques. Plusieurs lois récentes sont venues les élargir. Ainsi, la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes a étendu les possibilités pour certaines associations d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne des infractions déterminées ; la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a pour sa part ouvert la possibilité pour des locataires de donner mandat à une association agréée pour agir en justice pour leur compte en cas de litige locatif. Dans ce contexte, il semble préférable d'évaluer l'incidence de ces dispositions avant de rechercher de nouvelles hypothèses dans lesquelles l'action d'associations agréées pourrait faciliter l'action en justice de certaines personnes à titre individuel.

En revanche, il paraît utile à la commission de progresser sans attendre dans un domaine où l'intervention des syndicats et des associations pourrait être utilement développée - sans être nécessairement exclusive -, celui de l'action de groupe.

L'action de groupe permet à un grand nombre de personnes subissant un préjudice qui a la même origine de bénéficier de la décision de justice rendue à la demande d'une seule d'entre elles ou d'une organisation représentative. Elle s'avère extrêmement intéressante dans tous les cas où la plupart des intéressés renonceraient à faire valoir leurs droits, en raison du coût ou de la complexité de la procédure juridictionnelle.

<sup>29</sup> Articles L. 310-4 et R. 516-5 du code du travail.

A la différence de ce qui existe à l'étranger, et notamment aux États-Unis et au Québec, le droit français accorde une très faible place à l'action de groupe. Celle-ci est prévue dans quelques hypothèses par le code du travail, notamment en cas de méconnaissance d'une convention collective<sup>25</sup>. L'action est alors exercée par un syndicat en faveur de ses membres, voire, dans certaines hypothèses, de tout salarié de l'entreprise, sans que le groupement ait à justifier d'un mandat des personnes intéressées, pourvu que celles-ci aient été averties et n'aient pas déclaré s'y opposer. Le code de la consommation<sup>26</sup> prévoit quant à lui un mécanisme moins ambitieux, celui de l'action en représentation conjointe. Il permet à des consommateurs ayant subi des préjudices causés par le fait d'un même professionnel et ayant une origine commune de mandater une association agréée et reconnue représentative pour agir en réparation devant toute juridiction en leur nom ; toutefois, le mandat ne peut être sollicité par voie d'appel télévisé ou radiophonique, d'affichage, de tract ou de lettre personnalisée.

La technique de l'action de groupe mériterait d'être développée et étendue à d'autres secteurs du droit - droit du logement, droit administratif... Il conviendrait de trouver une formule intermédiaire entre celle du code du travail, où le mandat est présumé, dès lors que les personnes ont été averties et n'ont pas déclaré s'opposer à l'action, et celle du code de la consommation, où un mandat écrit est exigé, qui ne peut être sollicité par le biais d'aucune forme de publicité. À cet égard, il pourrait être intéressant de reprendre la proposition faite dans les années 80 par la Commission de réforme du droit de la consommation, qui répondait au souci d'éviter une publicité interpestive contraire aux intérêts des professionnels concernés avant que leur responsabilité ne soit poursuivie : les associations agréées pourraient engager une action sur le principe de la responsabilité, à l'issue de laquelle les personnes intéressées, dûment averties, pourraient demander le bénéfice de la décision de principe en déposant une requête apportant la preuve du préjudice subi, jugée selon une procédure simplifiée<sup>27</sup>. En raison de l'importance et des responsabilités induites par ce type de contentieux, le recours à un avocat serait en tout état de cause nécessaire pour engager l'action sur le principe de la responsabilité.

#### L'assurance de protection juridique

L'assurance de protection juridique est définie et encadrée par les articles L. 127-1 et suivants du code des assurances, issus d'une loi du 31 décembre 1989<sup>28</sup>. Ces dispositions posent le principe du libre choix de l'avocat par l'assuré et permettent en outre à l'assuré de soumettre le différend qui surgirait avec l'assureur au sujet des mesures à prendre pour régler un différend à l'appréciation d'une tierce personne désignée d'un commun accord ou, à défaut, par le président du tribunal de grande instance.

Le développement de l'assurance de protection juridique, bien que rapide, est encore modeste. Pour donner un ordre de grandeur, on peut indiquer que les 13 sociétés qui ont pour activité exclusive l'assurance de protection juridique, réunies au sein du Groupement des sociétés de protection juridique (GSPJ), ont géré en 1999 125 300 dossiers de sinistre, dont 75 % à l'amiable. Elles ont réalisé un chiffre d'affaires de 1,3 MdF (199 M euros) et versé environ 450 MF (69 M euros) pour le règlement des litiges. À ces sociétés, il convient d'ajouter l'activité des branches protection juridique des entreprises multibranches, et notamment de la plupart des mutuelles. On peut ainsi estimer à environ 2,1 MdF (320 M euros) le chiffre d'affaires total du secteur en 1999.

<sup>25</sup> En vertu de l'article L. 125-4 du code du travail : les articles L. 123-6, L. 124-20, L. 127-6, L. 321-15, L. 341-6-2 et L. 721-19 permettent également aux époux de transcrire des actions de groupe, au lieu des actions de substitution.

<sup>26</sup> Aux articles L. 622-1 et suivants.

<sup>27</sup> Par voie d'ordonnance susceptible d'opposition : cf. INC Hebdo, 14 septembre 1990, n° 693, p. 11.

<sup>28</sup> Qui fait suite à une directive du Conseil des Communautés européennes n° 87/264 CEE du 22 juin 1987 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance protection juridique.

Le rôle de l'assurance de protection juridique dans l'accès au droit et à la justice mérite d'être souligné. Pour une prime limitée, comprise dans la plupart des cas entre 250 (38 euros) et 360 F (55 euros) par an pour les compagnies d'assurance, parfois même de l'ordre de 50 (8 euros) à 70 F (10 euros) pour les mutuelles, les contrats permettent généralement la prise en charge des frais des procédures judiciaires dans les domaines de la consommation, de l'habitat et du travail. En outre, la majorité des sinistres déclarés débouchent sur un règlement à l'amiable, l'intervention de l'organisme auprès du voisin, du prestataire de service, etc., suffisant à obtenir une solution satisfaisante. Enfin, les organismes considérés ont pour beaucoup d'entre eux mis en place un service de consultations téléphoniques qui permet aux assurés de recevoir information et conseil sur leurs droits avant même la survenance d'un litige.

Pour autant, il convient de mesurer les limites de l'assurance de protection juridique.

- A l'heure actuelle, son champ d'intervention ne permet pas d'y voir une alternative à l'aide juridictionnelle. En effet, tant la matière pénale que le contentieux familial, et notamment le divorce, sont très mal couverts par la protection juridique. Pour ce qui est du pénal, certains contrats prévoient au mieux la couverture des contraventions et des délits non intentionnels ; il n'est guère envisageable d'aller au-delà, pour des raisons d'ordre éthique et, en partie, juridique<sup>28</sup>. Pour ce qui est du divorce, la survenance du risque est trop directement liée à la volonté de l'assuré, ce qui explique que les contrats qui le couvrent soient beaucoup plus coûteux - de l'ordre de 1 000 F (152 euros) par an - et prévoient un délai de carence important, généralement de deux ans. En outre, certains, notamment parmi les mutuelles, font valoir un argument d'ordre éthique, dès lors qu'au terme des contrats souscrits, les conjoints ont tous deux la qualité d'assuré.
- Le deuxième problème réside dans les conditions de mise en jeu de la garantie.

Il semblerait ainsi que beaucoup de personnes ignorent qu'elles bénéficient d'un tel contrat, lorsqu'elles l'ont souscrit en même temps notamment qu'un contrat multi-risques habitation, voire qu'elles bénéficient de deux contrats ayant le même objet. Sur ce point, on peut simplement relever que selon un sondage, une personne sur cinq posséderait un contrat de protection juridique<sup>29</sup> relevant d'une société de protection juridique ; pour leur part, les mutuelles regroupées au sein du Groupement des entreprises mutuelles d'assurances évaluent à 10 millions le nombre de garanties de protection juridique concernant la vie privée souscrites auprès d'elles, correspondant à autant de foyers, et la possibilité de recouvrements ne peut être exclue.

Lorsque la garantie est mise en oeuvre, le principe du libre choix de l'avocat reste souvent théorique, dans la mesure où les contrats prévoient généralement une prise en charge complète si l'assuré a recours à un avocat choisi ou agréé par l'assureur et une garantie plafonnée en considération de la juridiction saisie dans le cas inverse. De telles clauses sont admises par la jurisprudence, qui considère que la fixation d'un plafond de remboursement des honoraires de l'avocat ne porte pas atteinte à la liberté de choix de l'assuré (Cass. 1<sup>re</sup> Civ., 15 juillet 1999, Bull. 1999 I n° 233). Mais elles découragent le choix d'un avocat autre que celui indiqué par la compagnie, et ce d'autant plus que, dans ce cas, l'assuré doit souvent faire l'avance des honoraires. On peut ajouter que la plupart des assurés ne connaissent pas d'avocat et s'en remettent à la compagnie.

<sup>28</sup> En vertu de l'article L. 112-1 de cette loi, notamment, l'assureur ne répond pas des conséquences d'une faute intentionnelle de l'assuré. Pour certains, toutefois, l'exclusion des conséquences d'une infraction pénale volontairement commise par l'assuré ne résultent pas automatiquement de ce texte car l'assureur devrait en outre dissuader que l'assuré a commis l'infraction dans le but d'engager la garantie du contrat (Barré-Ci. Civil. Assurances, Fasc. 360 Assurance de protection juridique, B. Carreau, § 601).

<sup>29</sup> Sondage Léves-Harris réalisé les 22 et 23 septembre 2000 auprès d'un échantillon de 1 000 personnes représentatif de la population française.

\* Enfin, certains avocats se plaignent du niveau des tarifs proposés à ceux d'entre eux qui souhaitent travailler comme correspondants de compagnies d'assurance. Ces tarifs, qui correspondent aux plafonds de garantie, sont généralement de peu supérieurs à ceux de l'aide juridictionnelle totale et sont en tout cas inférieurs à ceux généralement pratiqués au titre de l'aide partielle, par doublement des tarifs de l'aide totale<sup>21</sup>.

Dans ce contexte, le développement de l'assurance de protection juridique peut apporter une contribution importante à l'accès au droit et à la justice pour les populations qui ne relèvent pas de l'aide juridictionnelle, pour autant qu'un certain nombre de conditions soient remplies. Il s'agit à tout le moins d'un complément utile à l'aide publique ; à moyen terme, si le droit de la famille était correctement couvert, l'assurance pourrait constituer une solution de substitution à la formule du prêt envisagée par la commission.

En premier lieu, il appartient à l'État d'engager des discussions avec les représentants des compagnies d'une part et des avocats de l'autre, pour définir une charte ou bien un certain nombre de clauses de nature à renforcer les garanties des assurés, ce qui favoriserait la communication et le développement de tels produits. Ainsi, il pourrait être prévu que les honoraires de l'avocat choisi par l'assuré sont versés directement par la compagnie ; les clauses d'exclusion mériteraient d'être examinées ; les clauses relatives aux sommes allouées par le tribunal au titre des frais exposés pourraient également être étudiées, de façon à éviter notamment que la compagnie d'assurance soit subrogée pour leur totalité lorsque l'assuré a lui-même exposé certains frais. Inversement, les avocats devraient s'engager à interroger systématiquement leurs clients sur leur couverture éventuelle par une assurance de protection juridique, de façon à la faire jouer plus souvent.

Il conviendrait également d'imposer par voie législative l'obligation pour toute personne demandant le bénéfice de l'aide juridictionnelle de déclarer l'existence d'un contrat de protection juridique et de prévoir l'absence de couverture par l'aide des frais susceptibles d'être pris en charge par une telle assurance. Dans l'hypothèse où la personne bénéficierait néanmoins de l'aide juridictionnelle, il pourrait même être prévu que le montant de la protection garantie soit reversé à l'État.

En second lieu, il serait utile de progresser sur la couverture du droit de la famille par l'assurance de protection juridique. Certaines compagnies d'assurance et certaines mutuelles ont indiqué à la commission, au cours d'auditions, qu'elles estimaient que la couverture y compris du divorce était envisageable à un prix modeste, qui pourrait être de l'ordre de 400 F (61 euros), si l'on obtenait une meilleure mutualisation du risque, en couvrant non plus 20 mais 30 % de la population environ.

La commission s'est posé la question de l'utilité d'une aide fiscale, ou d'une exonération de cotisations sociales dans le cas de contrats collectifs d'entreprise, pour en définir l'écart. En effet, une réduction d'impôt de l'ordre de 200 F (30 euros) représenterait un coût d'un milliard de francs (152 M euros) par tranche de 5 millions de foyers. Une telle dépense semble excessive au regard de l'enjeu que représente la couverture d'une population disposant de revenus qui dépassent le seuil de l'aide juridictionnelle. En revanche, il serait utile d'encourager la souscription de contrats de protection juridique. Ainsi, l'offre d'un tel contrat pourrait devenir obligatoire à l'occasion de toute souscription d'un contrat d'assurance par une personne physique. Il est par ailleurs souhaitable que se développe la souscription de contrats collectifs par les entreprises au bénéfice de leurs salariés et par les comités d'entreprise au titre des activités sociales et culturelles.

<sup>21</sup> Par exemple, pour une procédure devant un tribunal de grande instance, un avocat est rétribué sur la base de 20 UV à l'aide juridictionnelle, soit 2 880 F HT, tandis que, selon les données de la Confédération des bâtonniers, les cinq principales compagnies d'assurance de protection juridique proposent une rémunération comprise entre 3 344 et 4 000 F HT selon la compagnie (État sur l'état des relations entre le profession d'avocat et les compagnies d'assurances de protection juridique. Centre du Palais, 18-20 février 2001). La commission a pu se faire une idée des tarifs des compagnies qui percevaient 4 560 F HT en 1999.

## Données chiffrées

### MARCHE Français: Catégorie comptable 29: Protection Juridique

#### VOLUME du MARCHE

Année	Primes (millions €)	Variation annuelle	Nombre de contrats
1996	290		
2001	444	8,90%	12 701 265
2002	457	2,90%	13 628 264

(Sources: états C1, et agrégation provisoire des états C10 2002 pour le nombre de contrats; ce nombre est sous-estimé parce qu certaines sociétés n'ont pas rempli le tableau correspondant de l'état C10)

#### RESULTATS DU MARCHE

Année	Solde du compte C1*	Ratio combiné*	Nombre de sinistres
1998		92%	212 514
1999		87%	242 384
2000	7,30%	84%	252 264
2001	-2,00%	102%	259 799
2002	-0,20%	99%	291 735

\* en % des primes

(Sources: états C1, et agrégation provisoire des états C10 2002 pour le nombre de sinistres)

### MARCHE Européen

#### PRIMES EMISES 2002 (en millions d' Euros)

Allemagne	2727
France	457
Royaume-Uni	440
Autriche	300
Belgique	297
Italie	164

(Sources: rapports des fédérations membres au CEA, et ABI pour le Royaume Uni. Ces chiffres ne comprennent que les primes des membres des fédérations, sauf en France. Certains pays ne fournissent pas de primes PJ, notamment ceux qui ne les isolent pas, tel le Danemark)

## Jean-Paul Bouquin •

Polytechnicien, Jean-Paul Bouquin a effectué l'essentiel de sa carrière au sein des caisses mutuelles agricoles, aujourd'hui le groupe Groupama-Gan. Il a été successivement directeur général de Soravie (devenu Groupama-vie), directeur général de Samda (société dommages du groupe pour les risques non agricoles), directeur général adjoint au niveau de la caisse centrale. Il a ensuite participé au rapprochement avec le Gan et est devenu directeur général du Contrôle et Pilotage. Il est retraité depuis 2003.