

**Rapport de la
commission de réforme
de l'accès au droit
et à la justice**

RAPPORT DE LA COMMISSION DE RÉFORME DE L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. L'ACCÈS À LA JUSTICE	5
1.1. LE BILAN DE NEUF ANS D'APPLICATION DE LA LOI DU 10 JUILLET 1991	5
A/ Le point de vue des bénéficiaires	5
B/ Le point de vue des avocats	7
1.2. LES ORIENTATIONS	8
A/ Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle	8
B/ La rémunération des avocats	12
C/ La qualité des prestations et l'investissement de champs nouveaux du contentieux	15
D/ Le financement de l'aide juridictionnelle : les relais à l'effort budgétaire de l'Etat	20
E/ Développer des modes d'accès à la justice complémentaires de l'aide juridictionnelle	21
2. L'ACCÈS AU DROIT	25
2.1. LE BILAN	26
A/ Panorama des acteurs de l'accès au droit	27
B/ Bilan des CDAD	31
2.2. LES ORIENTATIONS	35
A/ Les modes alternatifs de règlement des conflits : encourager leur développement par un meilleur encadrement et une meilleure prise en charge	35
B/ La consultation juridique et l'assistance dans certaines procédures : reconnaitre un droit à prestation sous condition de ressources	37
C/ L'information et le conseil : développer un véritable service public	38
D/ Développer une culture du droit	42
3. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE	43
CONCLUSION	47
RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS	49

ANNEXES

I.	COMPOSITION DE LA COMMISSION	57
II.	LETTRE DE MISSION	58
III.	DONNÉES RELATIVES À L'AIDE JURIDICTIONNELLE	60
IV.	ACTIVITÉ DES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX DE L'AIDE JURIDIQUE OU DE L'ACCÈS AU DROIT EN 2000	80
V.	PRÉSENTATION DE PLUSIEURS SYSTÈMES ÉTRANGERS	87
VI.	LOI N° 91-647 DU 10 JUILLET 1991 RELATIVE À L'AIDE JURIDIQUE	120
VII.	PROTOCOLE D'ACCORD DU 18 DÉCEMBRE 2000 ENTRE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES REPRÉSENTANT LES AVOCATS	135
VIII.	RECOMMANDATION N° R(2000)21 DU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA LIBERTÉ D'EXERCICE DE LA PROFESSION D'AVOCAT, ADOPTÉE LE 25 OCTOBRE 2000	140
IX.	RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LA TARIFICATION OBLIGATOIRE DES HONORAIRES DE CERTAINES PROFESSIONS LIBÉRALES, NOTAMMENT DES AVOCATS, ET LE RÔLE ET LA POSITION PARTICULIERS QU'OCCUPENT LES PROFESSIONS LIBÉRALES DANS LA SOCIÉTÉ MODERNE (PROCÈS-VERBAL DU 5 AVRIL 2001)	144
X.	INDICATIONS RELATIVES AU CALCUL DES CHARGES D'UN CABINET D'AVOCAT	147
XI.	CONTRIBUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX	148
XII.	Liste des personnes consultées par la Commission	152

INTRODUCTION

Saisie dans l'urgence à la suite du mouvement de grève des barreaux, la commission s'est vu confier par la lettre de mission qui l'a constituée une tâche dont l'ampleur peut paraître difficilement compatible avec la brièveté du délai imparti.

Il y a lieu cependant de le marquer d'emblée : la demande d'une telle "remise à plat" du système mis en application il y a dix ans correspond à une véritable nécessité. On ne saurait la réduire à la revendication d'avocats victimes d'indéniables difficultés financières. L'exigence n'est pas moindre du côté des justiciables, qui mettent en cause de plus en plus expressément l'accès trop restreint au dispositif, l'opacité des coûts et l'insuffisante qualité des prestations. Les pouvoirs publics, quant à eux, ne sont pas davantage satisfaits de l'augmentation d'une dépense qu'ils estiment mal maîtrisée et trop peu soucieuse des nouvelles contraintes budgétaires nées des engagements européens.

Certes, la réforme, largement consensuelle, intervenue il y a dix ans, a permis d'obtenir durant cette période des résultats sans précédent, tels que le doublement du nombre de bénéficiaires, le triplement des crédits affectés à la rétribution des professionnels, la modernisation de la gestion financière confiée aux CARPA, et le démarrage sur le terrain de diverses expériences novatrices dans le domaine de l'accès au droit. Il en résulte qu'à la différence de la période précédente, la comparaison avec les autres systèmes en vigueur dans les principaux Etats de droit d'Europe ou d'Amérique est loin, actuellement, d'être toujours défavorable à la France.

Mais, si les principes alors retenus restent valables, les dispositifs d'application souffrent aujourd'hui de dysfonctionnements majeurs qui affectent à la fois la cohérence, la transparence et l'efficacité du système tout entier. Pour être durable, une nouvelle réforme devra, préalablement à toute mesure spécifique, remédier à cette triple carence. C'est ainsi seulement que pourront être conjugués, et non opposés, les trois objectifs que doit poursuivre l'Etat de droit : la satisfaction des besoins les plus essentiels des demandeurs de droit, la rémunération équitable des professionnels et l'utilisation optimale des fonds publics.

(Les chiffres en euros dans le présent document sont fournis à titre indicatif et ont été arrondis pour une meilleure lisibilité).

1.- L'ACCÈS À LA JUSTICE

▶▶ 1.1. LE BILAN DE NEUF ANS D'APPLICATION DE LA LOI DU 10 JUILLET 1991

La mise en œuvre de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a permis des progrès très importants dans le domaine de l'aide juridictionnelle. La dépense budgétaire de l'Etat à ce titre a très fortement augmenté, passant de 368 MF (56 M euros) en 1991 à 1 295 MF (197 M euros) en 1999¹, soit une multiplication par trois en francs constants ; il convient d'y ajouter la dépense fiscale, estimée à 70 MF (11 M euros) environ, résultant de l'application du taux réduit de TVA aux prestations des avocats et avoués, pour la partie des honoraires versée par les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle². Cet effort financier a permis notamment une augmentation du nombre des bénéficiaires et une meilleure rétribution des auxiliaires de justice. Pour autant, le bilan mérite d'être nuancé. Le présent rapport souligne quelques points saillants, une analyse plus complète figurant à l'annexe III.

A/ Le point de vue des bénéficiaires

Un accroissement du nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle

La loi du 10 juillet 1991 a relevé de façon significative les seuils d'admission à l'aide juridictionnelle, les portant de 3 465 F (528 euros) pour l'aide totale et 5 250 F (800 euros) pour l'aide partielle à respectivement 4 400 F (671 euros) et 6 600 F (1 006 euros).

A l'heure actuelle, l'aide juridictionnelle totale est accordée lorsque le revenu du demandeur est inférieur à 5 175 F (789 euros), majoré de 588 F (90 euros) par personne à charge. Le seuil retenu par la loi de 1991 correspondait au SMIC net ; il est aujourd'hui légèrement inférieur, compte tenu des modalités différentes de revalorisation³. Le barème permet de couvrir environ 27 % des ménages.

Le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle partielle est égal à une fois et demie le plafond de l'aide totale pour une personne isolée, soit 7 764 F (1 184 euros), également majoré de 588 F (90 euros) par personne à charge. La proportion de ménages pouvant ainsi bénéficier de l'aide totale ou partielle est d'environ 46 %.

Le relèvement des plafonds a permis le doublement des bénéficiaires entre 1991 et 1997, passant de 349 000 à 710 000. Le nombre en a légèrement diminué depuis lors - 699 000 admissions en 2000 - mais cette évolution s'explique essentiellement par celle du contentieux civil.

Une forte concentration sur certains contentieux

Les procédures correctionnelles - 37,3 % des admissions en 2000 - et les procédures devant le juge aux affaires familiales - 27,5 % des admissions - constituent les deux plus grosses masses de contentieux bénéficiant de l'aide juridictionnelle.

¹ L'année 2000 n'est pas représentative compte tenu des incidences de la grève des avocats.

² La dépense fiscale est évaluée au total à 220 MF pour l'année 2000, mais cette somme correspond à l'application du taux réduit de TVA tant au montant des indemnités versées par l'Etat qu'à celui des honoraires complémentaires versés par les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle.

³ Les plafonds sont revalorisés chaque année comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu, ce qui a permis une évolution du plafond moins rapide que celle du SMIC mais plus rapide que l'inflation : + 17,6 % pour les plafonds de l'aide juridictionnelle contre + 13,6 % pour les prix entre début 1992 et début 2001.

Cet état de fait mérite considération lorsque l'on compare matière par matière le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle et le nombre de procédures. De fortes inégalités apparaissent en effet selon les contentieux. Ainsi, en 1999, on comptait 65,7 admissions à l'aide juridictionnelle pour 100 procédures de divorce et séparations, contre 15 admissions pour 100 procédures au fond devant les conseils de prud'hommes et 5,9 admissions pour 100 procédures d'assistance éducative conduisant à des mesures d'action éducative ou à des placements⁴.

L'échec de l'aide partielle

En cas d'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale, l'ensemble des frais exposés est pris en charge, sans que le bénéficiaire ait à en faire l'avance ; le taux réduit de TVA s'applique, mais reste sans incidence ni pour le bénéficiaire ni pour l'Etat, puisqu'il s'agit d'une dépense exposée par l'Etat. La rétribution des avocats est calculée selon des tarifs opposables.

En cas d'admission à l'aide partielle, l'aide publique comprend deux éléments :

- une aide au paiement des honoraires dégressive en fonction du revenu,
- le bénéfice du taux réduit de TVA, qui constitue une aide effective de l'Etat pour les honoraires payés par le bénéficiaire.

On constate que le nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle est limité, correspondant à environ 15 % du nombre de bénéficiaires de l'aide totale - 93 000 bénéficiaires pour l'aide partielle, 606 000 pour l'aide totale en 2000 - alors que le nombre de ménages couverts peut être évalué de façon grossière à 71 % de celui des ménages entrant dans le champ de l'aide totale.

Cet échec s'explique par les modalités de l'aide :

- la participation de l'Etat aux honoraires de l'avocat est limitée, dès lors qu'elle est calculée sur la base du barème de l'aide totale, tandis que l'avocat a droit à un honoraire complémentaire librement négocié,
- la réduction du taux de TVA ne présente aucune visibilité pour le bénéficiaire.

En particulier, le montant des honoraires complémentaires demandés est très mal connu ; il semblerait que la pratique consistant à retenir pour base le double de la rétribution accordée par l'Etat au titre de l'aide totale soit assez répandue, ce qui signifie par exemple qu'en cas d'admission à l'aide partielle au taux de 40 %, la participation de l'Etat ne représente en définitive que 25 % du total des honoraires perçus par l'avocat. En tout état de cause, on ne peut que regretter l'opacité du système. D'une part, les ordres qui avaient établi des barèmes dont les minima constituaient une référence conseillée pour l'aide partielle ont dû renoncer à cette pratique, jugée anticoncurrentielle par la Cour de cassation. D'autre part, le contrôle des conventions d'honoraires, pourtant prévu par la loi comme systématique, se révèle lacunaire et aléatoire : beaucoup de bâtonniers semblent se limiter au contrôle des conventions communiquées spontanément, alors que celles-ci correspondent parfois à moins du tiers des admissions à l'aide partielle.

En définitive, on a le sentiment qu'une grande partie des personnes qui pourraient avoir l'aide partielle renoncent à son bénéfice car elles craignent d'être moins bien défendues pour une participation de l'Etat limitée.

⁴ Les chiffres exacts sont les suivants : 12 722 admissions à l'aide juridictionnelle au titre de l'assistance éducative, pour 58 905 mesures d'investigation, 116 867 mesures d'action éducative en milieu ouvert et 98 047 mesures de placement prononcées par le juge des enfants, correspondant au total à 121 172 mineurs en danger.

L'animation insuffisante des BAJ et de la politique de l'aide juridictionnelle

La commission a été frappée par la diversité des pratiques constatées selon les bureaux d'aide juridictionnelle dans l'application des textes légaux. Le sentiment général est que chaque bureau développe sa propre interprétation, sans véritable harmonisation. Cette situation conduit à des inégalités dans le traitement des demandes d'aide juridictionnelle.

B/ Le point de vue des avocats

Une rétribution qui a progressé, mais sans que les engagements initiaux soient tenus

La loi de 1991 a eu des effets positifs sur la rétribution des avocats. On peut ainsi constater que l'effort budgétaire au titre de l'aide juridictionnelle a été multiplié par trois en francs constants en huit ans, bénéficiant notamment aux auxiliaires de justice, alors que le nombre de bénéficiaires de l'aide était multiplié par deux seulement. Toutefois, l'objectif initial, qui était d'aboutir sur trois ans à une rétribution de 345 F (53 euros) de l'heure - la correspondance implicite étant de 2 UV pour une heure -, n'a jamais été atteint. L'unité de valeur, fixée à 125 F (19 euros) pour 1992, a fait l'objet de revalorisations limitées, de telle sorte qu'elle est aujourd'hui de 134 F (20 euros).

Assurément, certains excès peuvent être relevés. Ainsi, les statistiques de l'UNCA⁵ établies sur la base de 102 barreaux, représentant 13 811 avocats, font apparaître que douze avocats exerçant à titre individuel ont perçu plus de 500 000 F TTC (76 225 euros) au cours de l'exercice 2000 au titre de l'aide juridictionnelle, le montant maximal atteignant 1 100 000 F (167 694 euros). L'absence de contrôle favorise des comportements qui, pour être minoritaires, n'en ont pas moins été identifiés ; en particulier, certains bureaux d'aide juridictionnelle ont observé des dérives consistant à multiplier les procédures lorsqu'un client bénéficie de l'aide juridictionnelle, par exemple pour obtenir une augmentation minimale d'une pension alimentaire.

Mais inversement, les avocats qui souhaitent faire un travail de qualité au titre de l'aide juridictionnelle connaissent pour certains de réelles difficultés du fait de la modestie de la rétribution de l'Etat par affaire.

Une profession qui a évolué et connaît de fortes disparités

Le mouvement de protestation s'explique également par certaines difficultés liées aux mutations de la profession d'avocat.

- Le nombre d'avocats a augmenté de façon importante. Même si l'on se concentre sur les années récentes, pour neutraliser les effets de la fusion avec la profession de conseil juridique, on observe que le nombre d'avocats inscrits au barreau sur l'ensemble du territoire a progressé de près de 20 % en 5 ans, pour atteindre 36 445 au 1^{er} janvier 2000 (avocats inscrits au tableau et avocats inscrits sur la liste du stage).
- Les revenus d'une partie des avocats ont baissé, et sont surtout très dispersés, reflétant l'éclatement de la profession. Si le bénéfice annuel moyen des avocats reste élevé (375 000 F - 57 168 euros) en 1999 selon les chiffres concordants de la Caisse nationale des barreaux français et de l'Association nationale d'assistance administrative et fiscale des avocats, le contraste est saisissant entre les avocats exerçant à titre individuel, dont les recettes nettes ont accusé une chute de 9,1 % en francs constants entre 1995 et 1999, et les avocats exerçant en SCP ou en association, dont les recettes nettes ont progressé de 9,4 % en francs constants sur la même période, selon l'ANAFA.

⁵ Union nationale des caisses d'avocats, constituée entre les caisses des règlements pécuniaires des avocats.

- Les charges ont progressé plus rapidement que l'unité de valeur servant à rétribuer les missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle. Elles pèsent d'autant plus sur les revenus que l'exercice individuel est important. Les taux de charge moyens sont en effet très variables selon le type d'exercice professionnel : 40,3 % pour les collaborateurs, 60,7 % pour les avocats exerçant à titre individuel et 57,5 % pour les avocats associés en SCP et associations⁶. Or les avocats qui interviennent le plus dans le domaine de l'aide juridictionnelle sont ceux qui exercent à titre individuel ou dans le cadre de petites structures.
- La charge de l'aide juridictionnelle est très inégalement répartie. Il n'existe pas de statistiques nationales, mais une étude menée sur le barreau de Lille à partir des données de 1999 a mis en évidence que 45 % des avocats n'avaient effectué aucune mission au titre de l'aide juridictionnelle, tandis que 20 % des avocats qui avaient perçu plus de 50 000 F (7 622 euros) au titre de l'aide juridictionnelle avaient réalisé l'essentiel des missions.

A ces divers facteurs, il convient d'ajouter le manque de visibilité et les insuffisances de la gestion du système, imputables aussi bien aux pouvoirs publics qu'aux professionnels.

▶▶ 1.2. LES ORIENTATIONS

A/ Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle

Supprimer l'aide juridictionnelle partielle au profit d'une aide totale améliorée

La commission estime que le système actuel d'aide juridictionnelle partielle, qui conjugue aide forfaitaire de l'Etat et liberté des honoraires, ne peut être maintenu. Elle ne pourrait adhérer à un système combinant aide totale et aide partielle que si les barèmes de l'aide juridictionnelle étaient opposables y compris pour l'aide partielle. Or elle n'a pas acquis la conviction qu'une telle opposabilité pour une large partie de la population serait acceptée par la profession d'avocats, alors qu'aujourd'hui la loi de 1991, qui prévoit seulement le contrôle du montant du complément d'honoraires par le bâtonnier, reste largement inappliquée. Dans ce contexte, il lui a semblé que la meilleure approche consistait à élargir le champ des bénéficiaires de l'aide totale et à supprimer l'aide partielle.

Elle propose de se situer entre le seuil de l'aide totale et celui de l'aide partielle, en retenant un montant égal à 120 % du SMIC net⁷ pour l'aide juridictionnelle rénovée, soit environ 6 750 F (1 029 euros) pour une personne seule.

En outre, pour permettre un égal accès à la justice quelle que soit la composition de la famille, la majoration pour charge de famille mérite d'être relevée pour représenter 15 % du plafond, soit environ 1 000 F (152 euros), au lieu de 11,37 % aujourd'hui, c'est-à-dire 588 F (90 euros). Une familialisation plus importante ne paraît toutefois pas nécessaire, dans la mesure où les prestations familiales ne sont pas prises en considération dans l'appréciation des ressources pour l'admission à l'aide juridictionnelle.

Les seuils pourraient continuer d'être revalorisés comme la tranche la plus basse de l'impôt sur le revenu, ou bien, pour éviter les à-coups d'une telle indexation, évoluer en fonction d'un index de nature salariale, tel que le salaire moyen ou le plafond de la sécurité sociale.

⁶ Source : ANAFA, à partir de ceux de ses adhérents qui n'ont pas changé de mode d'exercice entre 1997 et 1999.

⁷ Le SMIC net atteint actuellement 5 617,19 F par mois sur la base de 39 heures hebdomadaires.

Le tableau suivant permet de comparer le barème actuel et le barème qui résulterait de la mise en œuvre de ces propositions.

Barème de l'aide juridictionnelle

	Barème actuel Aide jurid. totale	Barème actuel Aide jurid. partielle	Barème proposé Aide juridictionnelle
Personne seule	5 175 F (789 euros)	7 764 F (1 184 euros)	6 750 F (1 029 euros)
Famille de 2 pers.	5 763 F (879 euros)	8 352 F (1 273 euros)	7 750 F (1 181 euros)
Famille de 3 pers.	6 351 F (968 euros)	8 940 F (1 363 euros)	8 750 F (1 334 euros)
Par personne suppl.	588 F (90 euros)	588 F (90 euros)	1 000 F (152 euros)

Alors que l'aide totale couvre actuellement environ 27 % des ménages et l'aide partielle 46 %, on peut estimer - très grossièrement - que le barème proposé couvrirait un peu plus de 40 % des ménages. Le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle en serait vraisemblablement peu affecté en matière pénale. Pour la matière civile, en revanche, il est extrêmement difficile de savoir quelle serait l'incidence du nouveau barème, faute de connaissance de la distribution du contentieux selon le niveau de revenu et la taille du ménage.

Compte tenu de la caractéristique des frais entraînés par un procès, qui constituent une dépense ponctuelle, la commission estime qu'au-delà des seuils proposés, il n'est pas nécessaire que l'Etat prenne en charge une partie du coût correspondant.

En revanche, il pourrait être utile d'étudier une formule de prêt sans intérêt, qui aide les personnes concernées à assumer elles-mêmes ce coût, par son étalement dans le temps. Le système allemand (cf annexe V) constitue à cet égard un exemple intéressant. Les avantages pour les bénéficiaires résideraient dans l'absence de sélection, dans la gratuité du crédit et dans la possibilité d'un étalement, voire d'un abandon de créance en cas de brusque changement de situation entraînant des difficultés importantes. Le coût pour l'Etat, consistant dans la bonification d'intérêt et dans la prise en charge des sinistres éventuels, serait limité. La gestion des prêts pourrait être publique, ou bien confiée à des banques après adjudication. Les prêts pourraient être proposés aux personnes dont les revenus se situent entre une fois et une fois et demie les seuils d'admission à l'aide juridictionnelle.

Seuil d'éligibilité au prêt

	Seuil de ressources
Personne seule	10 125 F (1 554 euros)
Famille de 2 personnes	11 625 F (1 772 euros)
Famille de 3 personnes	13 125 F (2 000 euros)
Par personne supplémentaire	1 500 F (229 euros)

Quel que soit le mécanisme retenu, il serait souhaitable, d'une part, de procéder à une véritable étude des phénomènes de renonciation éventuelle au procès pour raisons financières, afin de connaître la réalité des besoins des personnes voisines du seuil de l'aide, et, d'autre part, de procéder à une évaluation du système choisi après quelques années de mise en oeuvre. Le développement de l'assurance de protection juridique (*cf infra*), susceptible de couvrir au moins partiellement les besoins des populations considérées, devra également être pris en considération pour procéder aux ajustements nécessaires.

Améliorer les règles d'appréciation des ressources sur certains points

Le schéma qui vient d'être proposé peut être complété par quelques améliorations ponctuelles des dispositions existantes.

Les **règles d'appréciation des ressources en cas de modification brutale**, notamment à la suite d'un licenciement, devraient être affinées. Dans une telle hypothèse, les textes actuels prévoient de substituer à la moyenne mensuelle des ressources de l'année précédente la moyenne mensuelle des ressources de l'année en cours ; mais une telle disposition n'est pas pertinente lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est demandé peu de temps après le changement de situation, par exemple lorsqu'un salarié licencié souhaite engager une action devant le conseil de prud'hommes. Il semble plus adapté d'appliquer un abattement sur les ressources constatées, sur le modèle de ce qui existe pour d'autres prestations.

Un problème particulier mérite également d'être évoqué, celui de la prise en considération de l'**aide personnalisée au logement**. Du fait des renvois opérés la loi du 10 juillet 1991 et son décret d'application, l'allocation de logement familial, qui fait partie des prestations familiales, est exclue de l'appréciation des ressources des demandeurs, tandis que l'aide personnalisée au logement et l'allocation de logement social ne le sont pas, malgré un objet similaire. Une enquête faite auprès d'un nombre significatif de juridictions a montré que les pratiques varient selon les bureaux d'aide juridictionnelle⁸, 53 % d'entre eux déclarant prendre en compte l'aide personnalisée au logement⁹. Il conviendrait d'inscrire clairement dans les textes l'exclusion de cette prestation du calcul des ressources. L'incidence budgétaire d'une telle mesure est difficile à apprécier mais on peut relever que, parmi les 31 bureaux d'aide juridictionnelle interrogés, la plupart de ceux situés dans les ressorts les plus peuplés, et notamment ceux de Paris, Bobigny, Lyon et Toulouse, indiquaient ne pas tenir compte de l'APL dans l'appréciation des ressources.

D'autre part, dans le cas des **mineurs**, il conviendrait de ne pas tenir compte des ressources des parents, pour éviter un certain nombre de difficultés. En effet, il apparaît aujourd'hui que certains bureaux d'aide juridictionnelle enquêtent sur les revenus des parents mais ont les plus grandes difficultés à constituer un dossier permettant d'accorder l'aide juridictionnelle, alors que l'assistance d'un avocat est particulièrement nécessaire, qu'il s'agisse d'un mineur délinquant, d'un mineur victime ou d'un mineur en danger. En tout état de cause, dans certaines hypothèses, il existe une divergence d'intérêt entre le mineur et ses parents qui rend d'ores et déjà nécessaire une appréciation distincte des ressources en vertu de la loi.

La prise en considération de l'**aide en nature que constitue l'hébergement** mériterait également d'être supprimée, car elle aboutit à écarter de l'aide juridictionnelle totale, du seul fait de leur hébergement par un tiers, des jeunes majeurs qui ont pourtant des ressources inférieures au SMIC.

⁸ Enquête faite en janvier 2001 par voie de questionnaire auprès des bureaux d'aide juridictionnelle de 31 juridictions.

⁹ Une modification des textes avait été envisagée par la Chancellerie au printemps 2000, mais elle a été repoussée en raison de la réforme en cours des aides au logement.

Enfin, la prise en considération du **patrimoine**, prévue par la loi à l'exclusion des biens qui ne pourraient être vendus "sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé", ne concerne qu'une proportion infime des intéressés. Elle pourrait être supprimée sans incidence budgétaire notable, ce qui rapprocherait l'aide juridictionnelle du droit de la plupart des prestations sociales sous condition de ressources.

Les autres conditions d'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle

La condition de régularité du séjour pour les étrangers

L'attention de la commission a été appelée sur une difficulté spécifique aux étrangers. La loi du 10 juillet 1991, à son article 3, prévoit que devant la commission des recours des réfugiés, l'aide juridictionnelle "est accordée aux étrangers qui résident habituellement et sont entrés régulièrement en France ou qui détiennent un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an". La condition d'entrée régulière surprend, dans la mesure où le droit de solliciter le statut de réfugié relève des libertés fondamentales¹⁰ et que l'admission au séjour du demandeur d'asile ne peut pas être refusée pour le seul motif de l'entrée irrégulière (article 10 de la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile). Une modification de la loi de 1991 apparaît donc nécessaire sur ce point.

L'octroi de l'aide à titre exceptionnel

La possibilité, prévue par la loi, d'accorder l'aide juridictionnelle aux personnes qui ne remplissent pas les conditions légales lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès s'est révélée très intéressante. Elle a permis, par exemple, l'admission au bénéfice de l'aide de personnes dépassant de peu les plafonds et qui risquaient d'exposer des frais d'expertise importants en contentieux de la responsabilité médicale. Toutefois, l'usage qui en est fait varie fortement d'un bureau à l'autre. Aussi, cette pratique mériterait d'être encouragée par la création d'une enveloppe spécifique, qui pourrait aller jusqu'à 5 % des crédits de l'aide juridictionnelle, destinée à faire face à ce type de situations.

L'instruction de la demande d'aide juridictionnelle

La commission a observé que dans de nombreux cas, l'instruction des demandes était ralentie, voire bloquée, par des difficultés liées à la constitution des dossiers pour des demandeurs qui, en tout état de cause, n'avaient presque aucune ressource. Elle préconise le recours, pour le niveau des ressources, à une **déclaration sur l'honneur**, avec indication très claire des sanctions auxquelles le demandeur s'expose en cas de fausse déclaration. Les vérifications a priori seraient remplacées par des contrôles a posteriori, par rapprochement avec les services des impôts.

Pour ce qui est de l'**examen des demandes**, il conviendrait de séparer ce qui relève de l'examen des ressources, qui peut être décidé sous la seule autorité du greffier en chef ou du secrétaire de la juridiction, et ce qui relève de la recevabilité ou du bien-fondé de la demande, qui doit continuer d'être examiné par une instance comportant également un magistrat et un avocat, notamment pour satisfaire aux exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (cf annexe III).

On pourrait ainsi considérer que le greffier en chef ou le secrétaire de la juridiction rejette les demandes lorsque les conditions de ressources ne sont pas remplies et accorde le bénéfice de l'aide à chaque fois qu'il ne détecte pas de problème sur le fond. Le réexamen des décisions relèverait de l'instance régionale ou locale chargée de la gestion

¹⁰ Par exemple : Conseil d'Etat, juge des référés, 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe*, à publier au recueil.

de l'aide juridique, qui pourrait ainsi développer une véritable jurisprudence et exercer un rôle d'harmonisation sur la façon dont les ressources sont appréciées ; en outre, des contrôles aléatoires pourraient être opérés de façon périodique.

En revanche, seul le bureau dans une formation collégiale - qui pourrait d'ailleurs être réduite - aurait compétence pour rejeter la demande lorsque l'action apparaît manifestement irrecevable ou dénuée de fondement. La formation collégiale aurait également compétence pour l'admission à titre exceptionnel, et statuerait sur les dossiers sélectionnés par le greffe selon les orientations données à ce dernier.

Par ailleurs, il serait utile de prévoir que la demande d'aide juridictionnelle **interrompt le délai d'appel**, de la même façon qu'elle interrompt les délais en première instance et en cassation¹¹. C'est en effet le seul moyen de rendre effective la possibilité de faire appel en cas de ressources faibles. Compte tenu du caractère le plus souvent suspensif de cette voie de recours, une telle réforme suppose toutefois un examen rapide des demandes.

B/ La rémunération des avocats

Le protocole d'accord conclu le 18 décembre 2000 entre la Garde des Sceaux et les organisations professionnelles d'avocats a prévu que la réforme de l'accès au droit et à la justice poserait "le principe de la rémunération des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle".

La commission estime que le principe d'un forfait selon le type de procédure doit être conservé. En revanche, ce forfait doit correspondre le plus possible à la réalité observée, de façon qu'il permette une juste rémunération des avocats intervenant dans le cadre de l'aide juridictionnelle. Il reposerait sur une appréciation du coût horaire de la prestation de l'avocat, d'une part, et du temps passé au type de mission considéré, d'autre part.

Le coût horaire

Deux facteurs doivent nécessairement être pris en considération :

- l'avocat doit être rémunéré de sa prestation intellectuelle,
- il doit pouvoir assurer la couverture de ses frais.

La prestation intellectuelle

La commission propose de retenir comme référence la rémunération nette d'un magistrat ayant 10 ans d'ancienneté, c'est-à-dire ayant atteint le 6e échelon du 2e grade (indice majoré 657). Compte tenu tout à la fois des primes et des charges salariales, cette rémunération annuelle nette s'élève à 262 733 F (40 053 euros). A titre de comparaison, on pourra relever que le bénéfice médian des avocats en 1999 était de 155 581 F (23 718 euros) pour les collaborateurs, de 225 135 F (34 300 euros) pour les avocats exerçant en cabinet individuel et de 478 583 (72 959 euros) pour les avocats associés en SCP et associations¹² ; par ailleurs, le salaire net minimal d'un avocat salarié ayant cinq ans d'exercice dans la profession est de l'ordre de 170 000 F¹³ (25 916 euros). En tout état de cause, il ne peut être envisagé de descendre en deçà du salaire net minimal devant être versé à un clerc principal en fin de carrière, qui est de l'ordre de 188 000 F¹⁴ (28 660 euros).

¹¹ En vertu des articles 38 et 39 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991

¹² Source : Association nationale d'assistance administrative et fiscale des avocats, statistiques établies à partir des déclarations fiscales souscrites par ses adhérents, représentant 59 % des avocats non salariés inscrits au barreau.

¹³ Correspondant à un salaire brut de 216 000 F, hors Paris, au 1^{er} avril 2000, en vertu de l'accord n° 5 du 7 avril 2000 à la convention collective nationale des cabinets d'avocats (avocats salariés).

¹⁴ Correspondant à un salaire brut de 241 183 F, en vertu de l'avenant n° 63 du 5 mai 2000 à la convention collective du travail réglant les rapports entre les avocats et leur personnel.

Une alternative consisterait à retenir deux taux différents, selon l'ancienneté de l'avocat. Une double référence pourrait dans ce cas être utilisée, correspondant à la rémunération nette d'un magistrat ayant 5 ans d'ancienneté (indice majoré 581, soit 232 341 F (35 420 euros) par an) et à celle d'un magistrat ayant 15 ans d'ancienneté (indice majoré 733, soit 293 125 F (44 686 euros) par an). La commission, pour sa part, préfère retenir une référence unique, car elle considère qu'il importe que les avocats ne s'orientent pas de façon majoritaire vers le droit des affaires ; le caractère attractif, pour les jeunes avocats, du droit des personnes, constitue un enjeu suffisamment important pour accepter une rémunération relativement élevée y compris pendant les premières années d'exercice, au cours desquelles l'avocat doit assumer le coût d'une installation.

Pour en déduire la rémunération horaire de la prestation intellectuelle, il convient ensuite de se mettre d'accord sur le nombre d'heures à retenir. La référence admise par les centres de gestion agréés est de 1200 heures "facturables" par an, compte tenu de l'impossibilité de facturer au client la perte de temps lié au traitement judiciaire de l'affaire - attente, renvoi... - et de la nécessité de prendre en compte le temps consacré à des activités de formation, de gestion du cabinet ou autres, qui ne peut être affecté à un dossier. L'association nationale d'assistance administrative et fiscale des avocats considère pour sa part qu'un avocat travaille en moyenne 2 100 heures par an, dont 55 %, soit 1 155, sont facturables.

La commission envisage favorablement le choix de la base de 1200 heures, à condition qu'il en soit tenu compte lors de l'appréciation du temps moyen passé à un dossier par type de procédures : il conviendra de ne retenir que les heures effectivement facturables, selon le même mode de raisonnement. En outre, elle estime que cette base correspond à l'état actuel des pratiques des juridictions et qu'elle devra être révisée au fur et à mesure des progrès accomplis dans l'organisation des procédures juridictionnelles, qui permettraient de réduire les temps d'attente imposés aux avocats.

Sur la base de 1200 heures, on obtient ainsi une rémunération de la prestation intellectuelle de l'avocat de 220 F (34 euros) de l'heure.

Les frais

La détermination du montant des frais qui doivent être pris en charge au titre de l'aide juridictionnelle est beaucoup plus délicate. Certes, les frais se composent pour partie de charges qui, même si elles varient d'un barreau à l'autre pour certaines d'entre elles, s'imposent à l'avocat et peuvent donc être mesurées objectivement. Il s'agit notamment :

- des cotisations sociales de l'avocat,
- de la cotisation à l'ordre,
- de l'assurance obligatoire,
- de la taxe professionnelle.

Mais les frais comportent également, et même essentiellement, des coûts choisis par l'avocat lui-même, et dépendent ainsi :

- de la superficie et de la localisation des locaux du cabinet,
- du nombre de collaborateurs et de salariés,
- de l'importance de l'équipement informatique et de la documentation, etc.

La commission préconise par conséquent que la détermination des frais s'approche le plus possible de la réalité des frais effectivement supportés par les cabinets qui participent à l'aide juridictionnelle. La référence pourrait ainsi être le taux de charges médian des cabinets dont au moins 25 % du chiffre d'affaires provient de l'aide juridictionnelle, c'est-à-dire dont la gestion est affectée par cette aide. En particulier, il n'est pas possible

de retenir le taux de charges constaté dans l'ensemble de la profession, tenant compte de cabinets de droits des affaires qui ont des taux de charges élevés mais, de façon générale, ne traitent pas de dossier à l'aide juridictionnelle.

Cette référence mériterait d'être calculée au niveau régional, compte tenu de l'importance des disparités enregistrées sur l'ensemble du territoire : le taux moyen des charges varie de onze points selon la région pour les avocats exerçant à titre individuel, de 16 points pour les avocats associés en SCP et associations¹⁵.

Dans un second temps, il pourrait être envisagé de calculer les "charges admissibles" d'un cabinet, notamment par comparaison avec des structures consacrées exclusivement à l'aide juridictionnelle qui pourraient être créées (*cf infra*, le paragraphe consacré à la qualité des prestations).

L'évolution du tarif horaire

Les modalités d'évolution du tarif horaire doivent être clairement prévues par la loi pour éviter une érosion progressive de la rémunération, susceptible d'entraîner une nouvelle crise à moyen terme. La composante du tarif horaire qui correspond à la prestation intellectuelle devrait ainsi augmenter de la même façon que le traitement de référence choisi. Quant à celle qui correspond aux charges, elle devrait être indexée sur les prix et faire en outre l'objet d'une révision périodique, par exemple tous les trois ans.

L'appréciation du temps passé selon le type de mission

Cette appréciation doit être faite en étroite concertation avec la profession. Compte tenu des mesures prises à la suite du protocole d'accord du 18 décembre 2000, les pouvoirs publics et les professionnels disposent d'un an et demi pour parvenir à un accord satisfaisant sur ce dossier. Le barème actuel constitue d'ailleurs une bonne base de travail, à condition d'avoir conscience de l'urgence dans laquelle le protocole a été négocié et des distorsions qui peuvent ainsi exister selon les procédures.

Ainsi, par exemple, dans le cas des divorces, la rémunération prévue semble d'ores et déjà donner satisfaction, et rejoint d'ailleurs celle observée dans les pays voisins, avec respectivement 5 184 F (790 euros) et 4 320 F (659 euros) pour le divorce pour faute et pour les autres procédures de divorce. A titre de comparaison, on peut en effet estimer à 4 880 F (744 euros) la rémunération d'un avocat allemand au titre de l'aide juridictionnelle pour un divorce "moyen", à 4 600 F (701 euros) celle d'un avocat hollandais (sur la base de 10 points à 460 F (70 euros) le point) et à 4 750 F (724 euros) celle d'un avocat québécois (en additionnant jugement sur mesures provisoires et jugement au fond). En particulier, il n'est pas souhaitable de convertir le nombre d'UV en nombre d'heures en procédant à une simple division par deux, qui aboutirait à 18 heures de travail facturables pour un divorce pour faute et à 15 heures pour un autre type de divorce, ce qui ne paraît pas proportionné aux difficultés de ces procédures.

Inversement, la grille actuelle en UV pénalise certaines procédures. On se bornera à citer à cet égard l'exemple des appels correctionnels, correspondant à 8 UV, soit 1 152 F (176 euros), au 1^{er} janvier 2002.

Majorations et minorations des honoraires

Dans le système proposé, la majoration de l'unité de valeur de référence pour les barreaux dans lesquels le nombre moyen de missions d'aide juridictionnelle par avocat est

¹⁵ Source : ANAAFA.

élevé n'aurait plus lieu d'être¹⁶. Au surplus, ce système n'a pas atteint les objectifs souhaités lors de son instauration.

Les seules modulations qui pourraient être instaurées au profit de certains barreaux pris dans leur ensemble seraient celles qui correspondraient à des engagements de disponibilité et de qualité, sur le modèle des protocoles de défense pénale (*cf infra*).

En revanche, on pourrait admettre, au cas par cas, que l'avocat obtienne du juge une rémunération complémentaire quand tout à la fois il justifie de diligences particulières et que la procédure procure des ressources nouvelles au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Cette rémunération complémentaire, qui s'imputerait sur les ressources procurées par le jugement, devrait avoir été prévue par la convention passée en début de procédure entre l'avocat et son client. Elle mettrait ainsi fin à l'interdiction de toute rémunération complémentaire de l'auxiliaire de justice en cas d'aide juridictionnelle totale¹⁷ mais serait justifiée à la fois par les diligences de l'avocat et par le résultat de la procédure.

Inversement, il conviendrait de conserver la possibilité de réduire la rémunération de l'avocat en cas de série d'affaires présentant à juger des questions semblables. Cette possibilité pourrait d'ailleurs être étendue à l'hypothèse d'affaires voisines concernant un même bénéficiaire.

Le problème du taux de TVA

L'application d'un taux réduit de TVA à l'ensemble des prestations d'avocats aux particuliers constitue une revendication des représentants de la profession des avocats. Sur ce point, la commission renvoie au groupe de travail constitué entre l'administration et les représentants des avocats en application du protocole d'accord du 18 décembre 2000. Elle se bornera, pour sa part, à indiquer qu'en l'état, la généralisation du taux réduit de TVA ne peut résulter d'une décision strictement nationale mais suppose une décision au niveau de la Communauté européenne. En effet, les catégories de biens et de services auxquels les Etats membres peuvent appliquer un taux réduit sont limitativement énumérées par une directive communautaire¹⁸.

C/ La qualité des prestations et l'investissement de champs nouveaux du contentieux

L'amélioration de la rémunération des avocats traitant des dossiers au titre de l'aide juridictionnelle doit trouver sa contrepartie dans l'accroissement des garanties de qualité des prestations fournies et dans le développement de compétences dans les domaines où l'assistance d'un avocat apparaît la plus nécessaire. Enfin, des modes nouveaux de concours des avocats à l'aide juridictionnelle doivent être explorés.

¹⁶ Pour l'aide juridictionnelle totale, l'unité de valeur fait l'objet d'une majoration, qui varie d'un barreau à l'autre, en fonction de la moyenne du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle par avocat de ce barreau (article 27 de la loi du 10 juillet 1991, article 116 du décret du 19 décembre 1991 et arrêté du 24 décembre 1999 fixant la majoration des unités de valeur pour les missions d'aide juridictionnelle totale). Il existe dix tranches de majoration, qui vont de 2 à 20 F. Sur l'analyse de cette majoration, on se reportera à l'annexe III.

¹⁷ Dans le système actuel, en vertu des articles 32 et 36 de la loi du 10 juillet 1991, la contribution due par l'Etat à l'auxiliaire de justice au titre de l'aide juridictionnelle totale est exclusive de toute autre rémunération, sauf lorsque la décision de justice procure au bénéficiaire de l'aide des ressources telles que, si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée ; dans ce cas, l'avocat peut demander des honoraires à son client après retrait de l'aide juridictionnelle par le bureau d'aide juridictionnelle.

¹⁸ Sixième directive n° 77/388/CEE du Conseil des Communautés européennes du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, système commun de taxe sur la valeur ajoutée, assiette uniforme, dite 6e directive TVA de 1977 (article 12 et annexe H).

La qualité des prestations

A l'heure actuelle, cette exigence de qualité est mal prise en compte par la loi. La seule tentative en ce sens consiste dans l'expérience des protocoles que les barreaux peuvent passer avec les tribunaux de grande instance, essentiellement en matière pénale (cf annexe III). Ces protocoles ont effectivement permis d'améliorer l'organisation de la défense pénale, par le biais de permanences d'avocats, et se sont souvent accompagnés d'un effort de formation dans les matières concernées ; l'évaluation des actions menées dans ce cadre reste toutefois lacunaire. En tout état de cause, la qualité du travail fourni au titre de l'aide juridictionnelle repose pour l'essentiel sur la conscience professionnelle de chaque avocat. Or, si beaucoup de professionnels traitent avec la plus grande diligence les dossiers qui leur sont confiés à ce titre, il n'en reste pas moins que certains abus peuvent être constatés.

Certains pays étrangers, au premier rang desquels l'Angleterre et le Pays de Galles, ont mis en place un système de contractualisation des avocats après appel d'offres et audit, en fonction de critères de qualité extrêmement contraignants, notamment en termes de gestion du cabinet et de procédures d'auto-contrôle (cf annexe V). Des systèmes de certification volontaire existent également, mais ne sont pas adaptés à l'aide juridictionnelle car ils intéressent essentiellement les cabinets d'affaires. Le développement d'exigences de qualité est néanmoins indispensable. Il ne passe pas nécessairement par des procédures administratives lourdes, dès lors que l'ensemble de la profession d'avocat accepterait de jouer le jeu de la qualité, selon un processus qui reposerait sur la transparence, la responsabilisation du barreau et la négociation de chartes de qualité.

L'exigence de transparence

La transparence est en premier lieu un *devoir de l'avocat à l'égard de son client*, y compris lorsque celui-ci bénéficie de l'aide juridictionnelle. Dans cette perspective, la systématisation de deux pratiques doit être recommandée.

La première consiste à prévoir une *obligation pour l'avocat d'éclairer le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle sur la pertinence et les perspectives de succès de l'action envisagée*. Une telle information correspond à "l'obligation particulière d'information et de conseil" à laquelle l'avocat est tenu vis-à-vis de son client, et dont il lui appartient de prouver l'exécution, en vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation¹⁹. Elle découle également des recommandations adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe, qui rangent au nombre des devoirs des avocats envers leurs clients celui de "les conseiller quant à leurs droits et obligations juridiques ainsi que l'issue probable et les conséquences de leur affaire, y compris les coûts financiers"²⁰. Cette information devrait passer par la remise d'une argumentation écrite, même sommaire, dont l'avocat conserverait un double au dossier, laquelle pourrait, le cas échéant, être produite à la demande du conseil de l'ordre en cas de plainte ou de contrôle.

La seconde pratique à systématiser consiste dans la *conclusion d'une convention entre l'avocat et le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle*. Cette convention comporterait un certain nombre de clauses obligatoires, qui pourraient être définies par la loi ou négociées entre les pouvoirs publics et la profession. A ce titre, il importerait qu'elle comporte les droits et obligations de chacune des deux parties, avocat et bénéficiaire, et précise le rôle de l'ordre. Il conviendrait également qu'elle mentionne les possibilités de recours du bénéficiaire en cas de difficulté ainsi que, toujours dans une perspective de

¹⁹ Cass. 1e civ., 29 avril 1997, Bull. 1997, I, n° 132.

²⁰ Recommandation n° R (2000)21 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat, adoptée le 25 octobre 2000, reproduite en annexe.

transparence, l'indication du montant de la rémunération versée par l'Etat à l'avocat pour l'affaire considérée. Cette préconisation correspond d'ailleurs aux propositions formulées par le Conseil national des barreaux, qui estime que l'existence d'une convention, avec chaque bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, a l'intérêt de responsabiliser le justiciable et de le placer dans une situation d'égalité avec l'ensemble des autres justiciables.

Au-delà de ces pratiques à systématiser, il ne semble pas inutile de rappeler que la désignation de l'avocat est faite *intuitu personae* et que la substitution d'un avocat à un autre ne doit intervenir que dans le respect des règles légales.

La transparence constitue en second lieu une *exigence vis-à-vis des pouvoirs publics*, qui assurent le financement de l'aide juridictionnelle. Chaque ordre doit avoir connaissance, pour chaque avocat rémunéré au titre de l'aide juridictionnelle, du nombre des missions effectuées, des sommes perçues à ce titre, du montant total du chiffre d'affaires et des charges. Ces données, après anonymisation, devront être transmises chaque année à l'instance chargée du pilotage de l'aide juridique. Les informations relatives au chiffre d'affaires et aux charges sont d'ailleurs indispensables pour calculer le taux de charge réel constaté des avocats qui traitent des dossiers d'aide juridictionnelle et en déduire le montant de la rémunération horaire.

A cette occasion, la commission souligne les progrès déjà réalisés, par le biais notamment de l'Union nationale des caisses d'avocats qui lui a transmis des statistiques élaborées à partir des chiffres fournis par 102 barreaux. Il n'en reste pas moins préoccupant que plus de 40 % des barreaux français n'aient pas communiqué les données en leur possession.

La négociation de chartes de qualité

Des chartes de qualité devront être négociées, dans un délai d'un an, entre les barreaux et l'instance chargée du pilotage de l'aide juridique. Ces chartes, qui seraient conclues localement en fonction de principes généraux définis au niveau national, pourraient notamment comporter des engagements dans les domaines suivants, qui constituent autant de pistes à explorer :

- la formation, y compris de caractère interprofessionnel sur les questions qui ne relèvent pas exclusivement d'un traitement juridique,
- le développement d'une compétence particulière, au choix de l'avocat, sur une liste de matières concernant essentiellement les populations les plus défavorisées (ex : surendettement, droit des étrangers, assistance éducative, droit du logement, contentieux prud'homal...),
- le contrôle interne de la qualité (par exemple par l'implication d'un avocat senior en cas de traitement de dossiers par des avocats stagiaires ou de jeunes collaborateurs, par l'instauration de procédures de traitement des plaintes...),
- l'identification de l'aide juridictionnelle dans la comptabilité du cabinet...

Seuls les avocats s'engageant à respecter la charte conclue par leur barreau, ou, à défaut de charte, adhérant à titre individuel à une charte nationale, pourraient être rémunérés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle.

D'autre part, une dotation complémentaire devrait être prévue au profit des barreaux ayant souscrits des engagements particuliers, sur le modèle de ce qui existe actuellement en cas de protocole de défense pénale. Les protocoles auraient d'ailleurs vocation à intégrer ces chartes.

La responsabilisation des barreaux

Les ordres doivent garantir de façon effective la qualité des prestations fournies au titre de l'aide juridictionnelle. Cette mission peut s'exercer à l'occasion du traitement des plaintes adressées à l'ordre, mais aussi de façon plus générale par l'évaluation du respect des engagements souscrits sur le fondement des chartes de qualité. Elle devrait se traduire dans un rapport annuel à l'instance régionale ou locale chargée du pilotage de l'aide juridique.

Pour sanctionner d'éventuels abus individuels, une mesure intermédiaire pourrait être créée, plus efficace que le simple blâme ou l'avertissement et plus maniable que la suspension temporaire, consistant dans le reversement d'une partie de la rémunération perçue au titre de l'aide juridictionnelle.

A cette occasion, la commission souligne l'intérêt qu'il convient de porter au regroupement des pouvoirs disciplinaires des barreaux à l'échelon de la région ou de la cour d'appel, regroupement préconisé par le Conseil national des barreaux en accord avec la Conférence des bâtonniers et le barreau de Paris. En effet, certains barreaux comprennent trop peu d'avocats pour que le pouvoir disciplinaire puisse être exercé de façon satisfaisante. Dans l'esprit de certains des membres de la commission, ce regroupement constitue même le préalable indispensable pour que la conclusion de chartes de qualité par les barreaux soit suivie d'effet. De la même façon, la commission appelle de ses vœux le regroupement, préconisé à l'intérieur de la profession, des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) au niveau régional, sous l'égide de l'Union nationale des caisses d'avocats (UNCA).

Investir de nouveaux champs du contentieux

L'inégale proportion des admissions à l'aide juridictionnelle selon le type de contentieux, qui a été soulignée *supra*, s'explique en partie par le barème actuel, qui par exemple écarte la plupart des salariés, alors même qu'en cas de licenciement l'aide juridictionnelle serait particulièrement utile ; inversement, l'appréciation séparée des ressources des conjoints dans la plupart des cas de divorce permet l'admission à l'aide juridictionnelle de celui des conjoints qui a arrêté de travailler ou perçoit des ressources limitées, même si les revenus du couple sont importants. La revalorisation du barème et la modification des modalités d'appréciation des ressources en cas de brusque modification vont à cet égard introduire un correctif.

Mais il existe aussi d'autres raisons à cette inégale répartition de l'aide juridictionnelle selon les contentieux. En particulier, les populations les plus démunies connaissent généralement mal leurs droits ; lorsqu'elles ont affaire à la justice, c'est souvent pour des contentieux dans lesquels le ministère d'avocat n'est pas obligatoire - expulsion locative, assistance éducative, aide sociale... - et pour lesquels elles ne demandent pas l'aide juridictionnelle, alors que dans certains cas l'assistance d'un avocat serait nécessaire pour assurer l'égalité des armes entre les parties.

La correction de cette situation relève en partie de démarches d'accompagnement. La mesure proposée d'offre d'une consultation gratuite d'avocat à toute personne qui intente une action en justice ou défend à une action (*cf infra*) devrait également avoir un impact sur cette difficulté, de même que le développement de compétences dans les matières concernées par les avocats traitant des dossiers d'aide juridictionnelle, dans le cadre des chartes de qualité proposées.

Plus largement, il serait nécessaire d'étudier les conditions effectives d'accès à la justice dans toutes les matières sans ministère d'avocat obligatoire. Un tel travail dépasse la

mission de la commission. Toutefois, celle-ci ne peut qu'appuyer les conclusions des études déjà menées dans un domaine particulier, celui de l'assistance éducative. En effet, il s'agit de procédures lourdes de conséquences, puisqu'elles peuvent déboucher sur une mesure de placement d'un enfant. Or le nouveau code de procédure civile prévoit que seul le conseil, et non le père, la mère ou le mineur lui-même, peut consulter le dossier, alors même que le ministère d'avocat n'est pas obligatoire²¹. Il en résulte que dans un grand nombre de cas, les familles ne sont pas informées du contenu des rapports qui leur sont opposés, ou n'en connaissent que des bribes par l'intermédiaire du juge des enfants ou des travailleurs sociaux. Alors que ces personnes sont souvent en situation précaire, déconcertées par la procédure juridictionnelle et mal renseignées sur leurs droits, elles ne sont pas mises en mesure de faire valoir leurs arguments dans des conditions satisfaisantes²².

Par conséquent, la commission souligne l'importance de la réforme proposée par le rapport sur *Le contradictoire et la communication des dossiers en assistance éducative* du groupe de travail présidé par M. Jean-Pierre Deschamps, remis au Garde des Sceaux en janvier 2001. Tel est le cas notamment de la proposition d'ouverture au mineur et à ses parents de l'accès au dossier, y compris en l'absence d'avocat, sous réserve de décision contraire motivée du juge en cas de danger pour le mineur. Les mesures assurant l'information et l'audition des familles dès le début de la procédure, y compris en cas d'édition de mesures d'urgence, revêtent également une grande importance. Enfin, la mise en place d'un service d'accueil pluridisciplinaire et d'information dans les tribunaux pour enfants, afin d'accompagner les familles dans l'accès au dossier, est indispensable pour que la réforme ait une véritable portée.

Le développement d'une offre alternative

L'exercice à titre libéral, moyennant le versement d'une rémunération forfaitaire par dossier, ne constitue pas le seul mode envisageable de traitement des affaires pour lesquelles l'aide juridictionnelle a été accordée. La loi du 10 juillet 1991 prévoit déjà²³ la possibilité pour chaque barreau de décider que des avocats prêteront leur concours à temps partiel à l'aide juridictionnelle, selon des modalités fixées par convention avec l'ordre. Cette faculté a été utilisée essentiellement dans le cadre des protocoles d'organisation de la défense pénale, qui prévoient la rémunération des avocats à raison du nombre de permanences effectuées.

Cette souplesse doit être maintenue, voire étendue à un concours à temps plein, pour une durée déterminée. Il est toutefois possible d'aller plus loin, en diversifiant la palette des formules juridiques ouvertes, pour répondre à la variété des besoins et des situations locales. Ainsi, on pourrait envisager d'ouvrir la possibilité aux instances régionales ou locales chargées du pilotage de l'aide juridique de recruter elles-mêmes des avocats salariés ou de faire appel à des avocats rémunérés à la vacation, pour prêter leur concours à l'aide juridique. Ces mêmes instances pourraient également agréer des associations ou fondations exclusivement consacrées à l'aide juridique, les avocats ayant là encore un contrat de travail ou de vacation. Les avocats salariés seraient régis par la convention collective nationale des cabinets d'avocats (avocats salariés) et seraient soumis à l'entier contrôle disciplinaire de l'ordre.

²¹ Articles 1186 et 1187 du nouveau code de procédure civile. En outre, les mesures provisoires peuvent, en cas d'urgence, être prises sans audition des père, mère ou tuteur, en vertu de l'article 1184.

²² Cette question est abordée notamment par le rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des services judiciaires de juin 2000, *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : Des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille*, rédigé par MM. Naves et Cathala.

²³ A son article 29.

D/ Le financement de l'aide juridictionnelle : les relais à l'effort budgétaire de l'Etat

Si l'on cherche des financements alternatifs à ceux de l'Etat, les frais relevant de l'aide juridictionnelle peuvent être couverts de deux façons :

- soit par le bénéficiaire de l'aide, en cas de ressources nouvelles, notamment du fait du procès,
- soit par son adversaire, lorsqu'il dispose de ressources suffisantes.

Les mécanismes actuels donnent des résultats insuffisants, mais leur amélioration n'est guère aisée.

Le recouvrement sur le bénéficiaire de l'aide, en cas de ressources nouvelles

La loi vise aussi bien le cas dans lequel il survient au bénéficiaire des ressources nouvelles que celui dans lequel la décision de justice lui procure de telles ressources, dès lors que si ces ressources avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée. On peut penser notamment, en cas de divorce, aux jugements accordant au conjoint bénéficiaire de l'aide une prestation compensatoire ou procédant à la liquidation de la communauté. Toutefois, la procédure suppose le retrait de l'aide juridictionnelle par le bureau d'aide juridictionnelle. Or celui-ci ne reçoit généralement pas communication des décisions de justice et n'est donc pas informé des ressources nouvelles qu'elles ont pu procurer aux bénéficiaires de l'aide ; il a encore moins de moyens de connaître l'accroissement des revenus du bénéficiaire pour d'autres causes. Le retrait de l'aide du fait de ressources nouvelles est donc rarissime.

Si le choix était fait d'encourager cette procédure, au moins lorsque les ressources sont le résultat de la décision de justice, il conviendrait à tout le moins de donner des instructions claires aux bureaux d'aide juridictionnelle et d'organiser les circuits d'information nécessaires. On peut par ailleurs se demander si ce n'est pas le juge du fond qui serait le mieux placé pour apprécier la pertinence du recouvrement.

Une solution plus radicale consisterait à privilégier systématiquement sur l'admission à l'aide juridictionnelle le mécanisme de la provision pour frais d'instance - la provision "ad litem" - existant en cas de divorce : le juge peut en ordonner le versement par le conjoint qui dispose des ressources les plus élevées à celui qui n'a pas les moyens de payer les frais de l'instance, en vertu de l'article 255 du code civil.

Le recouvrement sur l'adversaire du bénéficiaire, en cas de ressources suffisantes

Ce recouvrement peut intervenir sur l'initiative de deux acteurs :

- l'avocat, qui doit présenter des conclusions en ce sens, sur lesquelles se prononce le juge ; dans ce cas, le recouvrement ne concerne que les honoraires et l'avocat renonce au bénéfice de la participation de l'Etat à sa rétribution (article 37 de la loi) ;
- l'Etat, d'office, sauf si le juge a dispensé l'adversaire de ce remboursement pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique de cette partie ; le remboursement concerne tant les dépens que la rétribution des auxiliaires de justice (article 43).

Ces mécanismes ne peuvent jouer en matière pénale, sauf si le bénéficiaire de l'aide est la partie civile. Ils supposent en outre que l'adversaire du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, d'une part, dispose de ressources suffisantes et, d'autre part, soit la partie perdante ou soit condamné aux dépens. Compte tenu de ces conditions, la chancellerie estime que le remboursement par l'adversaire peut jouer dans 20 à 25 % des affaires civiles environ.

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 efforts.

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 travail²⁴.

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.

²⁴ Articles L. 516-4 et R. 516-5 du code du travail.

A la différence de ce qui existe à l'étranger, et notamment aux Etats-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 collective²⁵. 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 consommation²⁶ 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. A cet égard, il pourrait être intéressant de reprendre la proposition faite dans les années 80 par la Commission de refonte du droit de la consommation, qui répondait au souci d'éviter une publicité intempestive contraire aux intérêts des professionnels concernés avant que leur responsabilité ne soit prouvée : 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 simplifiée²⁷. 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 1989²⁸. 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. A 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 MdsF (320 M euros) le chiffre d'affaires total du secteur en 1999.

²⁵ En vertu de l'article L. 135-4 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 syndicats d'intenter des actions de groupe, ou bien des actions de substitution.

²⁶ Aux articles L. 422-1 et suivants.

²⁷ Par voie d'ordonnance susceptible d'opposition ; cf INC Hebdo, 14 septembre 1990, n° 693, p. 11.

²⁸ Qui fait suite à une directive du Conseil des Communautés européennes n° 87/344 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 juridictionnelles 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, juridique²⁹. 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 juridique³⁰ 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 recoupements 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. 1e 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.

²⁹ En vertu de l'article L. 113-1 du code des assurances, 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 résulterait pas automatiquement de ce texte car l'assureur devrait en outre démontrer que l'assuré a commis l'infraction dans le but d'engager la garantie du contrat (Juris-CI. Civil, Annexes, Fasc. 560 Assurance de protection juridique, B. Cerveau, § 60).

³⁰ Sondage Louis 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 totale³¹.

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'Etat 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 choisis 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 convient également d'instaurer 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'Etat.

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 définitive l'écarter. 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.

³¹ 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 travaux de la Conférence des bâtonniers, les cinq principales compagnies d'assurance de protection juridique prévoient une rémunération comprise entre 3 344 et 4 000 F HT selon la compagnie (*Point sur l'état des relations entre la profession d'avocat et les compagnies d'assurances de protection juridique*, Gazette du palais, 18-20 février 2001). La commission a pour sa part trouvé au moins une compagnie qui prévoyait 4 560 F HT en 1999.

2. L'ACCÈS AU DROIT

Pour des raisons de clarté de l'exposé, l'accès au droit est abordé dans cette deuxième partie seulement. Mais les politiques d'accès au droit et d'accès à la justice sont largement complémentaires, et certaines des propositions des deux premières parties de ce rapport se recoupent d'ailleurs. En particulier, il convient de cesser de considérer le procès éventuel comme une pathologie sociale. L'accès au droit, et notamment la mise en œuvre de dispositifs de qualité en matière de transaction et de médiation, permet dans certains cas d'éviter le recours à la justice. Mais dans d'autres hypothèses, la mise en œuvre d'un droit suppose l'accès à la justice, et la politique d'accès au droit, par une meilleure information, permet un accès plus facile aux tribunaux.

Le développement de la place du droit dans la société induit une forte demande juridique, qui s'explique par divers facteurs, au nombre desquels :

- le développement des communications, des échanges, de la consommation de biens et services, multiplie les opportunités de conflits, tandis que les recompositions de l'économie provoquent des situations de précarité et d'inégalité sociales qui alimentent un besoin spécifique aux populations les plus vulnérables,
- l'éclatement de la famille tend à faire disparaître un mode traditionnel de régulation des conflits et crée des demandes de droit spécifiques,
- la crise des idéologies, de la religion ou de la conscience de classe laisse la place à la revendication de droits, qu'il s'agisse des droits de l'homme en général ou de droits spécifiques à certaines minorités...

Cette demande de droit, qui s'exprime tout particulièrement à l'occasion de la naissance d'un litige mais qui est bien plus générale, couvre tous les domaines de la vie quotidienne : famille, logement, prestations sociales, droit au séjour pour les étrangers... L'accès au droit dans un univers de plus en plus complexe s'avère nécessaire à la mise en œuvre effective des droits et au respect des obligations qui leur correspondent ; dans une certaine mesure, il constitue même un élément d'accès à la citoyenneté.

Le caractère très général de cette demande ne doit pas faire oublier les problèmes spécifiques de certaines catégories de la population. Ainsi, les problèmes rencontrés par les populations les plus en difficulté ont été mis en évidence par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, dans son rapport 2000, qui constate :

- un phénomène de non-recours aux prestations sociales,
- des difficultés à connaître et à exercer leurs droits, du fait du défaut d'information et de la complexité des démarches,
- des pratiques administratives source d'insécurité, en raison de la longueur et de l'imprévisibilité des délais de versement des prestations, de l'inégalité dans le traitement des situations d'urgence, de l'incertitude sur les montants des prestations, provenant à la fois de la difficulté à disposer d'une information claire sur le calcul, de la très forte réactivité des prestations aux changements de situation personnelle et, en conséquence, de recouvrements d'indus déstabilisants pour les intéressés,
- une ignorance des possibilités de recours en cas de récupération de l'indu.

Ces difficultés rendent nécessaire un accompagnement spécifique, au-delà de la réponse strictement juridique.

De la même façon, et sans multiplier les exemples, on peut évoquer les problèmes particuliers des victimes, qui doivent parfois être aidées à surmonter leurs craintes pour porter plainte et relèvent d'une prise en charge à la fois médicale, psychologique et juridique ; ceux des personnes âgées, notamment dans le cas de mesures de tutelle ; ou encore ceux des étrangers, qui connaissent un handicap linguistique et culturel spécifique.

»» 2.1. LE BILAN

Dans ce contexte, la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a reconnu le principe d'une aide à l'accès au droit. Cette aide, portant sur "les droits et obligations relatifs aux droits fondamentaux et aux conditions essentielles de vie du bénéficiaire", comprenait, d'une part, l'aide à la consultation, couvrant l'information, le conseil sur les moyens de faire valoir ses droits, et l'assistance en vue de l'établissement d'un acte juridique, et, d'autre part, l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles. Toutefois, le choix a été fait de mettre en oeuvre ce principe localement, puisque, dans chaque département, un conseil départemental de l'aide juridique (CDAJ), groupement d'intérêt public constitué entre les différents partenaires intéressés, devait déterminer les conditions dans lesquelles s'exerçait l'aide à l'accès au droit.

La loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits a modifié ces dispositions sans en bouleverser l'économie. L'aide à l'accès au droit est redéfinie et le champ des droits couverts élargi ; l'aide comporte ainsi :

- l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations et leur orientation vers les organismes chargés de la mise en oeuvre de ces droits,
- l'aide dans l'accomplissement des démarches en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles,
- la consultation en matière juridique,
- l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

Les conseils départementaux de l'aide juridique sont remplacés par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), qui sont toujours des groupements d'intérêt public présidés par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, mais dont la composition est modifiée.

Les CDAD sont chargés de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées, d'évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs auxquels ils apportent leur concours. Ils répartissent les ressources affectées à l'aide à l'accès au droit par leurs membres. Ils peuvent conclure des conventions avec des membres des professions juridiques ou judiciaires réglementées, avec leurs organismes professionnels et avec des personnes habilitées à donner des consultations juridiques, pour définir les modalités de leur participation aux actions d'aide à l'accès au droit ; ils peuvent également conclure des conventions avec tout organisme public ou privé en vue d'obtenir son concours. Enfin, ce sont les CDAD qui sont chargés d'établir des barèmes, selon les ressources de la personne et la nature de la consultation, définissant le montant des frais de consultation qui peuvent rester à la charge du bénéficiaire.

Le financement de l'aide à l'accès au droit doit être notamment assuré par les participations de l'Etat, du département et des autres membres du CDAD, les contributions des caisses des règlements pécuniaires des barreaux du ressort, les participations des organismes professionnels des professions judiciaires et juridiques et les subventions accordées par les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes de sécurité sociale.

Neuf ans après la loi de 1991, les conseils départementaux de l'accès au droit ne couvrent que la moitié des départements. Toutefois, ils sont loin de consister la seule initiative existante en matière d'accès au droit. Par souci de clarté, on tentera de dresser un panorama général des acteurs de l'accès au droit, avant d'examiner l'apport des CDAD.

A/ Panorama des acteurs de l'accès au droit

Ils sont de quatre types : Etat et administrations nationales, professionnels, associations, collectivités territoriales.

► *L'Etat et les administrations nationales*

Le ministère de la justice : les actions hors CDAD

Les maisons de justice et du droit sont nées pour les premières en 1990 de la volonté de rapprocher la justice des habitants dans certains quartiers urbains sensibles ; elles ont reçu un cadre légal avec la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits. Elles sont placées sous l'autorité du président du tribunal de grande instance et du procureur de la République et ont pour but d'assurer une présence judiciaire de proximité et de concourir à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit. En particulier, elles peuvent être le lieu de mesures alternatives de traitement pénal et d'actions tendant à la résolution amiable des litiges. Si leur mission est ainsi plus large que l'accès au droit, celui-ci y occupe une place importante, notamment grâce à la tenue de permanences par des professionnels du droit ou par des associations et à la présence d'agents de justice. En mars 2001, on comptait 70 MJD, réparties entre 42 départements.

En outre, *56 antennes de justice*, localisées essentiellement dans le département de La Réunion, dans le ressort du TGI de Meaux et dans la région de Marseille remplissent un rôle similaire, mais avec une structure plus légère et sans processus de validation par le ministère de la justice ni moyens particuliers mis à leur disposition.

L'aide aux victimes comprend une grande part d'information des victimes sur leurs droits. Elle est mise en oeuvre le plus souvent par le biais d'associations ou de bureaux municipaux, regroupés pour la plupart au sein de l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM), et fait l'objet d'une coordination par le Conseil national de l'aide aux victimes. La loi du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes a notamment instauré une obligation d'information des victimes à la charge des officiers et agents de police judiciaire et des juges d'instruction.

L'aide aux personnes libérées de prison passe par le Service pénitentiaire d'insertion et de probation, qui a notamment pour mission de favoriser l'accès de chaque personne libérée aux droits sociaux et aux dispositifs d'insertion et de santé.

L'accueil dans les juridictions participe également de l'accès au droit et à la justice. Le ministère s'efforce de mettre en place dans les juridictions (essentiellement tribunaux de grande instance) un accueil général d'orientation, susceptible de renseigner les justiciables ; des guichets uniques de greffe, dans le cas de juridictions situées sur un même site, ont également été expérimentés en cinq endroits et sont en train d'être développés plus largement.

Les autres administrations

L'aide à l'accès au droit constitue une obligation de toutes les administrations. En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, "l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales ... prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en oeuvre dans les délais les plus

rapides”. Certains dispositifs exemplaires ont été mis en place à la suite de la loi, mais restent le fruit d’initiatives très limitées ; la plupart des actions sont bien antérieures, et relèvent de l’information plus que de l’accompagnement. Aussi, elles s’adressent surtout aux personnes socialement bien insérées. Dans certains cas, elles permettent un règlement amiable des litiges.

Les **9 Centres interministériels de renseignements administratifs**, placés sous l’autorité du Premier ministre, ont notamment pour mission de fournir par téléphone toutes informations administratives et tous renseignements de nature à leur faciliter l’accomplissement des formalités et démarches d’ordre administratif. Un **site internet gouvernemental**, Service-public.fr, propose des informations juridiques, sous forme de fiches, dans tous les domaines de la vie quotidienne.

Le **Ministère de l’emploi et de la solidarité** joue un rôle particulier dans l’accès aux droits fondamentaux dans les domaines de l’emploi, de la formation, de la santé, du logement.

Le **Ministère de l’économie, des finances et de l’industrie** intervient dans le domaine de la consommation. A partir de 1976 ont été créées les “boîtes postales 5000”, équipes comprenant des représentants des associations de consommateurs, des commerçants et des producteurs pour informer les consommateurs et faciliter le règlement à l’amiable de litiges de consommation. Cet effort, qui reposait essentiellement sur le bénévolat, s’est toutefois essoufflé, et désormais seuls un peu plus de la moitié des départements comportent des boîtes postales 5000. Toutefois, un rôle important dans les petits litiges de consommation est joué par les 18 associations agréées de consommateurs, qui sont subventionnées à hauteur de 50 millions de francs (7 600 000 euros) par an environ par le ministère.

Le **Ministère de l’Intérieur** joue un rôle important au titre de l’animation de la politique de la ville ; en particulier, la moitié des 500 contrats locaux de sécurité existants comporte un volet relatif à l’accès au droit, avec dans certains cas la mise en place de points locaux d’accès au droit dont la gestion est confiée à une association. On peut également citer la mise en place de commissions départementales d’accès à la citoyenneté³² réunissant représentants de l’Etat, élus, organisations de salariés et d’employeurs, associations, etc, pour lutter contre les discriminations dont les jeunes nés de l’immigration peuvent être l’objet, notamment en matière d’embauche ou de logement.

Les ministères qui s’occupent d’un public particulier ont souvent conduit des actions d’accès au droit destinées de façon spécifique à ces personnes. Ainsi, le **Ministère de la Jeunesse et des Sports** a suscité un réseau comportant plus 1500 points, bureaux et centres informations jeunesse accueillant chaque année plus de 5 millions de jeunes, et édite de façon régulière “droits des jeunes”, un journal-guide gratuit, auquel correspond un site internet. Le **Secrétariat aux droits des femmes et à la formation professionnelle**, pour sa part, assure un financement important au réseau associatif des Centres d’information sur les droits des femmes.

Au-delà des ministères, toutes les institutions qui remplissent des missions de service public sur l’ensemble du territoire, et notamment les organismes de sécurité sociale et l’ANPE, ont un rôle dans l’accès au droit ; certaines, notamment des CAF, ont développé des actions importantes dans l’esprit de la loi du 29 juillet 1998³³.

³² Par la circulaire du Ministre de l’Intérieur du 18 janvier 1999 relative à la mise en place d’une commission départementale d’accès à la citoyenneté.

³³ Le Premier bilan de la mise en oeuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions, réalisé en juin 2000 par l’Inspection générale des affaires sociales, cite l’exemple d’une caisse d’allocations familiales qui a créé une fonction de médiation entre les allocataires et les services de la CAF et des procédures de détection et de suivi individualisé des situations de précarité.

Les autorités indépendantes : Médiateur de la République et Défenseur des enfants

Le Médiateur de la République, créé en 1973, et le Défenseur des enfants, institué par une loi du 6 mars 2000, ont un rôle original de traitement de réclamations individuelles, relatives respectivement au fonctionnement de l'administration et aux droits de l'enfant, qui leur donne également un rôle privilégié d'observateur de certaines difficultés et d'interpellation des pouvoirs publics. Le développement actuel du réseau des délégués du Médiateur, en particulier, transforme l'institution pour la rapprocher des citoyens par l'implantation dans des structures de proximité de quartiers urbains défavorisés.

► L'action des professions juridiques

Les avocats dispensent depuis longtemps des consultations gratuites ou moyennant une participation modique, soit à la demande, dans leur cabinet, soit à l'occasion de permanences tenues dans d'autres structures (palais de justice, maisons de l'avocat, MJD, mairies, parfois centres sociaux, points d'information jeunesse ou locaux d'associations...), au moins une fois par mois, généralement plus souvent ; une rémunération forfaitaire est généralement assurée par le barreau, ou partiellement prise en charge par les communes d'accueil. Une enquête effectuée au second semestre 2000 par le ministère de la justice faisait apparaître que seule une douzaine de barreaux sur les 168 pour lesquels des informations étaient données n'avaient organisé aucun système de consultations de ce type.

Les notaires effectuent également des consultations gratuites, dans leur office ou dans d'autres lieux (chambres des notaires, chambres des métiers, chambres de commerce et d'industrie, MJD...), mais leur implication varie très fortement selon les départements et les consultations s'adressent moins directement aux publics modestes.

Pour ce qui est des **huissiers**, des permanences, en nombre limité, ont été mises en place dans certains départements mais ont cessé faute d'une demande suffisante de la part du public. Il arrive cependant que les huissiers renseignent gratuitement les justiciables, par téléphone ou à leur étude.

Les **compagnies d'assurance** jouent également un rôle important, mais dans la sphère marchande, par le biais des plateaux mis en place depuis 5 ou 6 ans pour fournir de l'information juridique par téléphone dans le cadre des contrats d'assurance de protection juridique. D'après les informations fournies à la commission, certaines grandes compagnies traiteraient ainsi plus de 100 000 demandes par an. En cas de litiges, environ 75 % des dossiers de particuliers seraient traités à l'amiable.

► Les associations

Les associations sont extrêmement diverses dans leur champ géographique et dans leur domaine d'intervention. Elles participent de différentes façons à l'accès au droit : permanences juridiques, conseil, suivi individuel et accompagnement dans les démarches, cours et interventions publiques... ; l'action peut aller de l'aide individuelle au militantisme en vue d'obtenir une réforme du droit. Pour la plupart, l'accès au droit représente une partie seulement de leur intervention, et constitue un moyen d'atteindre des objectifs plus généraux au profit de certaines catégories de population. La dimension militante, plus ou moins présente selon l'histoire de l'association, la souplesse offerte par le mode de fonctionnement associatif et l'interdisciplinarité résultant de la réunion de juristes, d'animateurs socio-éducatifs et de bénévoles favorisent une capacité d'innovation et d'expérimentation, tandis que la proximité et l'accueil direct en font des postes d'observation privilégiés ; elles constituent ainsi des interlocuteurs incontournables pour couvrir les besoins en matière d'accueil, d'écoute et d'information et ont une capacité légitime à interpellier les pouvoirs publics sur certaines questions.

On peut distinguer trois grandes catégories d'associations : celles qui remplissent une mission de service public, souvent suscitées par les pouvoirs publics pour prendre en charge certaines missions, celles qui revendiquent des droits, qui se sont constituées en réaction à certaines situations, et les grands mouvements associatifs qui ont dû entreprendre des actions, éventuellement en partenariat avec d'autres associations, pour faire face aux besoins d'accès au droit des publics qu'elles accueillent.

Les associations remplissant une mission de service public

Spécialisées dans un domaine particulier, elles bénéficient généralement de moyens importants et assurent une couverture étendue du territoire par le biais d'associations locales rattachées à une tête de réseau. On peut citer le réseau des 120 *centres d'information sur les droits des femmes*, coordonnés par le Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles, qui animent 688 lieux d'information grâce à 840 professionnels, l'information juridique représentant plus de la moitié des questions posées. L'Union nationale des associations familiales, pour sa part, anime le réseau des 22 *unions régionales* et des 100 *unions départementales des associations familiales*, qui sont financées par un pourcentage des allocations familiales, et exercent, parmi leurs nombreuses missions, des actions d'accès au droit en faveur des familles, par exemple en cas de surendettement. Les *associations de consommateurs*, avec le soutien de l'Institut national de la consommation, disposent également d'un réseau : ainsi, à elle seule, l'Union Fédérale des Consommateurs - Que choisir regroupe environ 200 associations locales qui animent 291 points de permanence grâce à des militants qui correspondent à 122 équivalents temps plein ; 62 000 litiges de consommation leur ont été soumis en 1999. Dans le domaine du logement, l'Agence nationale pour l'information sur le logement anime depuis 1975 le réseau des *agences départementales d'information sur le logement* qui offrent aux particuliers des conseils d'ordre juridique, financier ou fiscal dans 61 départements, avec une centaine de centre d'information et 500 permanences en mairie ; le réseau emploie près de 430 agents, pour la plupart des conseillers juristes, et a conseillé 820 000 personnes en 1999. L'Institut national d'aide aux victimes et de médiation, créé en 1986 sur l'initiative du Ministère de la Justice, fédère 150 *associations ou bureaux municipaux d'aide aux victimes*, chargés d'accueillir les victimes d'infraction, les écouter et les informer sur leurs droits. D'autres exemples encore pourraient être cités, comme le *Service social d'aide aux émigrants*..

Jouent également un rôle important, quoique de nature différente, les associations animant des *centres sociaux* ou des *missions locales*.

Les associations qu'on peut qualifier de revendicatrices de droit, comme le Groupement d'information et de soutien aux travailleurs immigrés, Droits d'urgence, Droit au logement, etc, ont des moyens plus faibles et couvrent une zone géographique plus limitée, mais répondent souvent aux besoins de personnes plus marginalisées, qui ne s'adressent pas forcément aux structures institutionnelles. Suivant les cas, elles peuvent rester dans une position revendicatrice ou bien travailler en partenariat avec les administrations, qui mettent ainsi à profit une connaissance des personnes exclues et un savoir-faire qu'elles-mêmes n'ont pas. Ainsi, une association comme Droits d'urgence, désormais, ne se contente pas d'assurer des permanences juridiques destinées aux personnes en voie d'exclusion, mais participe au dispositif des relais d'accès au droit initié par le Conseil départemental de l'aide juridique de Paris, par la formation initiale et continue des agents d'accès au droit, la mise à disposition d'un référent juridique et la coordination des agents en milieu associatif.

Les grands mouvements associatifs, enfin, qu'il s'agisse des associations caritatives nationales ou des associations d'éducation populaire, par leur présence auprès des personnes exclues ou de condition très modeste, ont souvent été conduites à mettre en œuvre des actions favorisant l'accès au droit de ces personnes ou à se faire le porte-parole de certaines préoccupations auprès des pouvoirs publics.

► *Les collectivités territoriales*

Les collectivités territoriales sont également concernées. Les élus locaux, notamment dans les petites communes, sont souvent les premières personnes sollicitées. Les mairies des communes plus importantes jouent traditionnellement un rôle important d'accueil et d'orientation du public et sont souvent le cadre de permanences gratuites d'avocats et de conciliateurs. Certaines communes ont développé des réponses particulières : points d'accès au droit, bureaux de règlement des petits conflits de voisinage ou de lutte contre le bruit, initiatives de type maisons de quartier ou maisons de la citoyenneté qui accueillent des actions d'accès au droit... Beaucoup de collectivités ont également fait figurer un volet consacré à l'accès au droit dans les contrats locaux de sécurité conclus avec l'État, et certaines régions, de même que certains départements, participent de façon importante au financement d'actions d'accès au droit.

C'est dans ce cadre général que doit être resitué le bilan des conseils départementaux de l'accès au droit.

B/ Bilan des CDAD

La mise en place des CDAJ puis des CDAD a été lente. A la fin de l'année 1998, après sept ans d'application de la loi du 10 juillet 1991, il existait 26 CDAJ seulement. Depuis la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, le ministère de la justice a mis en œuvre des moyens importants, notamment en termes d'appui technique, qui ont permis la constitution de 24 CDAD, portant le nombre total de ces conseils à 50 au 31 mars 2001 et couvrant ainsi la moitié des départements.

L'impact de la création des CDAD est très inégal selon les départements : certains sont des structures relativement formelles, tandis que d'autres ont permis de mettre en place des actions intéressantes, de mobiliser des financements complémentaires à ceux de l'État et surtout de créer des relations durables entre les différents partenaires de l'accès au droit, qui commencent à travailler en réseau.

Si l'on examine les 41 rapports d'activité disponibles pour l'année 2000, sur les 44 CDAD alors existants, on peut considérer que trois d'entre eux étaient en sommeil ou n'avaient pas encore commencé à fonctionner autrement qu'en lançant un audit pour définir les politiques à mettre en œuvre, et que quatre conseils ne représentaient aucun apport en termes d'accès au droit, soit qu'ils se bornent à financer des permanences de professionnels du droit préexistantes, soit qu'ils aient eu pour seule action l'informatisation de l'accueil du TGI - c'est le cas dans un département. Dans les autres cas (c'est-à-dire sur les 34 CDAD restant), les actions sont plus diversifiées et plus intéressantes :

- de façon très générale, le conseil participe au financement de permanences d'avocats, voire de notaires et d'huissiers (29 départements) ;
- assez souvent (13 départements), le conseil a mis en place des "relais d'accès au droit", offrant une "prestation d'accueil, d'information et d'orientation juridique assurée ponctuellement par un intervenant unique, l'agent d'accès au droit, au sein d'une structure, par exemple un centre d'hébergement, un lieu d'accueil ou de soin huma-

- nitaire d'urgence³⁴”, ou bien des “points d'accès au droit”, c'est-à-dire des “lieux d'accueil gratuit et permanent permettant d'apporter à titre principal une information de proximité sur leurs droits et devoirs aux personnes ayant à faire face à des problèmes juridiques ou administratifs... [pouvant] regrouper différentes permanences d'associations d'information juridique de proximité et ... accueillir des professionnels du droit : avocats, notaires, huissiers de justice...”³⁵ ; lorsque des MJD existent, le CDAD s'implique généralement dans la mission d'accueil et d'orientation (7 départements) ;
- 5 conseils ont mis en place une permanence téléphonique ;
 - plusieurs conseils (13) ont conçu un guide de l'accès au droit, ou tout au moins une brochure d'information recueillant toutes les adresses utiles du département ; 2 ont même créé un site internet ;
 - plusieurs ont organisé des actions de formation à destination des relais professionnels (7), des journées d'information à destination du public (3), des interventions en milieu scolaire (7) ;
 - plusieurs se sont investis dans la médiation et la conciliation, en suscitant ou subventionnant des associations (7) ;
 - certains ont subventionné des associations touchant des publics spécifiques (3) ;
 - certains ont mis en place des points d'accès au droit ou des permanences juridiques en maison d'arrêt (5) ou ont commencé à financer l'assistance des détenus par des avocats devant les commissions de discipline (2) ;
 - Quelques-uns (4) ont participé à l'amélioration de l'accueil dans les juridictions.

Des initiatives intéressantes, réalisées en partenariat, méritent d'être signalées. Ainsi, le CDAD des Bouches-du-Rhône a mis en place une politique de prévention des expulsions : une concertation entre CAF, barreau, centres sociaux et autres intervenants a permis la rédaction d'un guide d'information et la création d'une antenne regroupant des médiateurs, des avocats et des travailleurs sociaux spécialisés, vers laquelle sont orientés tous les locataires assignés en expulsion devant le tribunal d'instance. Le CDAD de la Charente, pour sa part, assure le financement d'un agent qui accompagne un “bus de service public” présent sur les différents lieux de foires et marchés en zone rurale.

Dans certains cas, le CDAD a permis la mobilisation de financements importants, par l'effet de levier des crédits du ministère de la justice : dans 8 d'entre eux, la participation des autres membres du GIP dépasse le double de celle du ministère de la justice. Toutefois, là encore, la situation varie fortement d'un département à l'autre ; ainsi, dans 6 CDAD, le ministère de la justice était le seul financeur en 2000.

Les difficultés de création et de fonctionnement des CDAD tiennent notamment à certaines lourdeurs de structure et à la faiblesse des moyens mis en oeuvre.

Les lourdeurs de structure et la difficulté d'un partenariat obligatoire

Elles ne tiennent pas tellement au choix du groupement d'intérêt public, destiné à associer différents partenaires tout en garantissant le contrôle de l'emploi des fonds : en soi, le montage juridique et les règles de fonctionnement - avec d'ailleurs la possibilité de choisir entre comptabilité publique ou privée - n'ont rien d'insurmontables. Elles proviennent en réalité de l'énumération par la loi d'un grand nombre de membres de droit, dont l'accord est requis pour que le GIP puisse être créé³⁶. Il suffit donc du désaccord de l'un des partenaires obligés pour faire obstacle à la constitution du CDAD.

³⁴ Notion définie par la Mission “Droit et ville”.

³⁵ Définition donnée par “Les Conseils départementaux de l'accès au droit - Guide méthodologique”.

³⁶ Il s'agit de l'Etat, du département, de l'association départementale des maires, de l'ordre ou de l'un des ordres des avocats établis dans le département, de la caisse des règlements pécuniaires du barreau correspondant, de la chambre départementale des huissiers de justice, de la chambre départementale des notaires, d'une association oeuvrant dans le domaine de l'accès au droit, et, en outre, dans les départements sièges d'une cour d'appel, de la chambre de discipline des avoués et, à Paris, de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Dans certains cas, l'hostilité a pu provenir du chef de juridiction lui-même, qui considère que la politique d'accès au droit ne relève pas de ses missions ou risque de porter atteinte à son indépendance, du fait de son caractère partenarial. Dans d'autres cas, elle provient des professions juridiques ou des collectivités locales. Certains ne voient pas l'intérêt de créer une nouvelle structure alors que de nombreuses actions existent déjà, et de fait, beaucoup de partenaires sont intervenus dans ce domaine bien avant que l'Etat ne s'y intéresse³⁷. D'autres contestent le financement en partie privé d'un organisme chargé d'une mission de service public.

Par ailleurs, on peut relever la difficulté qu'il y a à choisir l'unique association membre de droit en vertu de la loi de 1998 : cette désignation lui confère un statut spécifique, alors que jusque là le CDAJ associait fréquemment plusieurs associations à ses travaux ; elle peut poser problème lorsque l'association choisie a vocation à être financée par le CDAD.

L'insuffisance des moyens

Les **moyens financiers**, en premier lieu, sont limités. Les crédits d'intervention du ministère de la justice au titre de l'accès au droit se sont élevés à 3,5 MF (533 500 euros) en 1998, 8,5 MF (1 300 000 euros) en 1999 et 13,5 MF (2 M euros) en 2000, permettant l'octroi de subventions qui vont de 30 000 F (4 573 euros) à 750 000 F (114 336 euros) (pour Paris) par CDAD³⁸. A titre de comparaison, c'est cent fois moins environ que les crédits de l'aide juridictionnelle.

En outre, les subventions sont versées avec un retard très important, en partie dû à l'intermédiaire obligé entre les CDAD et le ministère que sont les cours d'appel, auxquelles les crédits sont déconcentrés ; ainsi, 13 CDAD ont reçu la subvention du ministère de la justice pour l'année 2000 en décembre 2000, et deux l'ont même reçue en janvier 2001.

Les analyses divergent sur les conséquences de la faiblesse des moyens budgétaires. On peut ainsi relever que sur les 13,5 MF (2 M euros) de crédits pour 2000, 8,2 MF (1 250 000 euros) ont été consommés seulement, faute de projets suffisants. Les présidents des CDAD les plus actifs considèrent souvent qu'il n'est pas nécessaire de disposer de crédits très importants, le ministère de la justice devant jouer un rôle d'amorçage dans des projets qui sont ensuite repris à leur compte par d'autres partenaires. Toutefois, il peut également être difficile pour l'Etat de vouloir coordonner et contrôler une action qui a déjà pour une grande partie été mise en oeuvre en dehors de lui s'il a peu de moyens supplémentaires à proposer. Une telle action d'amorçage suppose un très grand investissement de la part de ses promoteurs³⁹ ; or précisément les moyens humains des CDAD sont limités. En outre, certains CDAD ont du mal à financer certaines actions, la subvention du ministère de la justice qui leur est allouée n'ayant pas augmenté, et souhaiteraient bénéficier d'un financement spécifique pour certaines interventions coûteuses, telles les permanences d'avocats en maisons d'arrêt.

³⁷ Par exemple, dans le département des Yvelines qui n'est pas encore doté d'un CDAD, le barreau de Versailles organise des permanences de consultation à raison d'une journée ou d'une demi-journée par mois dans 42 mairies, avec une participation financière des communes ; il existe également 2 MJD, 22 points d'information du CIDFF, et d'autres associations sont présentes (SOS Victimes 78, PACT ARIM, UFC Que choisir ?, UDAF 78).

³⁸ Par ailleurs, les crédits de fonctionnement sont pris en charge sur ceux des juridictions dans les locaux desquelles ils sont installés, et des audits de la situation de l'accès au droit dans le département peuvent être pris en charge sur d'autres crédits du ministère de la justice.

³⁹ A Marseille, 16 dossiers différents ont dû être déposés pour obtenir des financements d'actions d'accès au droit pour 2001 dans le cadre des contrats de ville et des contrats locaux de sécurité du département.

Pour la plupart d'entre eux, les CDAD disposent de **moyens humains limités**. Le ministère de la justice a décidé la mise à disposition d'un agent à temps plein ou à temps partiel par conseil, selon l'importance du département considéré⁴⁰. Toutefois, en pratique, les effectifs mis à disposition sont encore inférieurs. Dans 5 CDAD, aucun personnel n'est affecté spécifiquement, dans 10 conseils on compte seulement une personne à temps partiel (selon le cas greffier en chef, assistant de justice ou agent de justice). Au total, une quarantaine de personnes, souvent à temps partiel, sont mises à disposition des CDAD qui sont soit greffiers, soit assistants de justice, soit de niveau équivalent. Dans quelques cas isolés, l'un des partenaires du CDAD met à disposition un secrétaire ; on compte également quelques agents de justice, et quelques emplois jeunes mis à disposition par un membre autre que l'Etat, dans ce cas pour exercer des fonctions d'agents d'accès au droit et non pour assurer le fonctionnement de la structure. Seuls les CDAD de Paris et Marseille sont nettement mieux pourvus, avec notamment un magistrat à temps partiel.

Or l'animation de la politique d'accès au droit suppose un très fort investissement, et les départements dans lesquels des actions importantes ont été conduites sont souvent ceux dans lesquels des moyens humains importants ont pu être dégagés. De façon générale, on a le sentiment que les CDAD reposent essentiellement sur l'engagement militant de quelques personnes, notamment quelques chefs de juridiction, qui doivent y consacrer un temps important en sus de leur activité habituelle et dont l'effort n'est pas pris en considération par le Conseil supérieur de la magistrature et ne pourra faire l'objet d'aucune reconnaissance par le ministère de la justice.

Cette situation n'est pas compensée par l'appui technique offert au niveau central ou régional car celui-ci reste limité, malgré l'engagement de la personne chargée de mission à la direction de l'administration générale et de l'équipement du ministère, ainsi que de la Mission régionale d'appui Droit et ville - Ile-de-France, expérience malheureusement limitée à cette seule région.

En définitive, si l'on tente de faire un bilan, force est de constater que les CDAD ont les plus grandes difficultés à atteindre les objectifs de la politique d'aide à l'accès au droit :

- on constate de très grandes disparités sur le territoire national et une couverture très inégale des besoins ;
- la transparence reste encore un vœu pieux : plusieurs ministères subventionnent des actions qui relèvent de l'accès au droit dans leur champ de compétence, sans qu'une consolidation des financements soit opérée ; nombre d'associations perçoivent des financements d'origine multiple, sans que les différents financeurs en aient toujours conscience ; en particulier, les dispositions issues de la loi du 18 décembre 1998 selon lesquelles "le conseil est saisi, pour information, de tout projet d'action préalablement à sa mise en oeuvre et, pour avis, de toute demande de concours financier de l'Etat préalablement à son attribution" ne sont pas respectées, y compris par l'Etat ;
- l'évaluation des actions menées est très faible, alors que l'accès au droit constitue aussi un marché dont certains acteurs entendent profiter et qu'en tout état de cause le financement public rend légitime l'évaluation de l'efficacité des actions menées ;
- le rôle de mise en cohérence et de coordination est insuffisamment rempli.

⁴⁰ Un greffier en chef exerçant les fonctions de secrétaire général dans les départements de plus de 1 250 000 habitants, un assistant de justice à temps plein (c'est-à-dire 80 heures par mois) dans les départements de 500 000 à 1,25 M habitants, un assistant de justice à temps partiel dans les départements de moins de 500 000 habitants.

»» 2.2. LES ORIENTATIONS

La commission estime que deux préalables doivent être posés :

- Il est nécessaire de sortir de l'administration de militance. A cet égard, il est très révélateur que toutes les personnes rencontrées aient recommandé à la commission les mêmes quelques interlocuteurs cités en exemple mais isolés au sein du ministère de la justice. Il doit être rappelé que le magistrat n'a pas pour unique fonction de juger mais remplit également une mission sociale plus large, qui l'oblige à s'intéresser à l'environnement dans lequel les décisions de justice sont rendues.
- L'accès au droit suppose un effort financier suffisant. L'intuition de la commission est que la politique actuelle repose largement sur des expédients. Aussi, il convient en premier lieu de consolider les moyens financiers des différents ministères au niveau national et local, de façon à avoir plus de visibilité - ce qui pourrait montrer, mais la commission en doute, que le principal besoin réside dans une rationalisation plus que dans un accroissement des financements. L'ordre de grandeur de l'effort total nécessaire peut être évalué à 20 % des crédits qui seraient consacrés à l'aide juridictionnelle réformée ; l'Etat doit y avoir une part prédominante, car il s'agit très largement de la garantie de droits fondamentaux⁴¹.

Ces préalables étant posés, les différents niveaux de l'accès au droit, qui relèvent de stratégies différentes, pourraient être développés. Il s'agit :

- des modes alternatifs de règlement des conflits,
- de la consultation juridique et de l'assistance dans certaines procédures,
- de l'information, du conseil et de l'aide à l'accomplissement de démarches,
- de l'éveil au droit.

A/ Les modes alternatifs de règlement des conflits : encourager leur développement par un meilleur encadrement et une meilleure prise en charge

Les modes alternatifs de règlement des conflits ne doivent pas être considérés comme un moyen de désencombrer la justice mais plutôt comme une approche complémentaire. Ils sont en effet susceptibles de donner une solution à des litiges qui pour certains ne seraient jamais allés devant le juge, que ce soit en matière civile, notamment lorsque l'enjeu est faible, ou en matière pénale, pour des affaires dont beaucoup auraient autrement été classées sans suite. Sous cet aspect, les modes alternatifs de règlement des conflits constituent un volet important de l'accès au droit. Il convient de souligner leur grande variété ; ainsi, et en se limitant à la matière civile :

- Certains sont à l'initiative du juge. En premier lieu, le juge d'instance peut inciter les parties à accepter une conciliation, menée par un conciliateur de justice. En second lieu, tout juge saisi d'un litige peut désigner un médiateur (articles 131-1 et suivants du nouveau code de procédure civile).
- D'autres interviennent en dehors de tout cadre judiciaire. Les personnes qui le désirent peuvent ainsi saisir un conciliateur de justice, pour recourir à une conciliation réglementée par décret du 20 mars 1978 modifié. Par ailleurs, il existe des services de médiation purement privés et des personnes privées qui pratiquent des médiations soit à titre d'activité principale soit à titre d'activité complémentaire ; aucune règle

⁴¹De façon symbolique, la part non versée aux requérants des astreintes auxquelles des personnes morales de droit public ou des organismes privés chargés d'une mission de service public sont condamnés en cas d'inexécution d'une décision de justice pourrait être expressément affectée à l'accès au droit. L'affectation "au budget de l'Etat" actuellement prévue par l'article L. 911-8 du code de justice administrative retient en effet les juges administratifs de procéder à un quelconque partage au profit de l'Etat lorsque la personne condamnée n'est autre que l'Etat lui-même.

n'en encadre le déroulement. Les médiations se développent de façon multiforme, de la "médiation sociale" mise en place par des mairies pour régler des conflits dans certains quartiers à celles créées par des entreprises et des organismes sociaux pour régler les litiges s'élevant avec leurs usagers ou leurs clients. Toutes ces médiations peuvent se conclure par un accord ou par une transaction qui, pour avoir force exécutoire, doit être soumise à l'homologation du juge.

La commission renvoie à la mission de réflexion confiée au Conseil économique et social par le Premier ministre en janvier 2001 sur les modes alternatifs de règlement des conflits dans le cadre d'une politique générale d'accès au droit. Elle se bornera donc à souligner que le développement de ces modes alternatifs de règlement des conflits suppose que soient réglées plusieurs questions.

La question de la compétence des personnes chargées de tâches de médiation et de la qualité des processus

Actuellement, les conciliateurs de justice, nommés par ordonnance du premier président de la cour d'appel, et les médiateurs désignés par le juge, doivent les uns et les autres justifier d'une expérience minimale. En revanche, aucune condition de formation ou d'expérience n'est posée pour les médiateurs privés. Certes, ces médiateurs sont regroupés au sein de diverses associations nationales et de nombreuses formations à la médiation sont dispensées. Mais il rentre dans la mission des pouvoirs publics d'imposer des garanties minimales de nature à assurer la compétence de personnes qui remplissent des fonctions de médiateur et de procéder à une évaluation périodique des structures qui développent de telles missions.

Le développement des garanties qui entourent les modes alternatifs de règlement des conflits

La déontologie qui entoure le recours à de tels modes de règlement des conflits mérite d'être précisée : caractère volontaire du recours à la médiation ou à la conciliation, respect du secret professionnel, respect du contradictoire, formalisation de l'accord... Il convient également de réfléchir aux hypothèses dans lesquelles l'assistance d'un avocat doit être assurée avec les mêmes garanties que devant une juridiction.

La question du coût de la médiation

Si l'intervention du conciliateur de justice est gratuite, celui-ci étant bénévole, il n'en est pas de même de celle du médiateur. Même lorsque ce dernier est désigné par le juge, sa rémunération est supportée par les parties. La seule exception concerne les cas dans lesquels le médiateur est désigné par le juge et où une partie bénéficie déjà de l'aide juridictionnelle : le bénéfice de l'aide s'étend alors à la médiation décidée par le juge. La prise en charge par les parties du coût de la médiation, tandis que la justice est gratuite, pose problème pour une mesure alternative de règlement des conflits. Le développement de la médiation passe sans doute, au moins pour certains types de médiations, par une aide des pouvoirs publics, qui serait la contrepartie d'un contrôle plus important.

La commission souligne également l'importance que revêt l'intervention rapide des décrets d'application des lois des 18 décembre 1998 et 23 juin 1999, qui ont permis l'octroi de l'aide juridictionnelle en vue de parvenir à une transaction avant l'introduction de l'instance et ont créé l'aide à l'intervention de l'avocat en matière de médiation pénale et de composition pénale, lesquelles constituent des alternatives aux poursuites pénales.

Enfin, la commission rappelle à cette occasion la possibilité pour le juge lui-même, à la demande des parties et pour les droits dont elles ont la libre disposition, de statuer comme amiable compositeur. Cette faculté, ouverte par l'article 12 du nouveau code de procédure civile, mériterait d'être mieux connue et mieux exploitée.

B/ La consultation juridique et l'assistance dans certaines procédures : reconnaître un droit à prestation sous condition de ressources

La commission estime que dans deux domaines, il n'est pas possible de renvoyer aux partenaires locaux la définition même des prestations offertes.

La consultation juridique préalable à l'engagement d'une procédure juridictionnelle

En premier lieu, il conviendrait d'affirmer le droit à une consultation juridique d'avocat pour toute personne qui envisage d'engager une procédure juridictionnelle ou de recourir à un mode alternatif de règlement des conflits. Cette consultation, rendue en l'état des informations et des pièces fournies par la personne intéressée, doit lui permettre de recevoir l'avis d'un avocat sur la pertinence et les chances de succès de l'action envisagée. Elle aurait l'avantage d'éclairer le bénéficiaire et dans certains cas de permettre une meilleure orientation entre procédure juridictionnelle et mesure alternative, voire d'éviter des procédures dépourvues de chances de succès. Elle permettrait en outre, dans toutes les procédures où le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, de donner au justiciable, souvent démuné, l'avis d'un professionnel et de lui faire connaître ses droits. Elle pourrait ainsi favoriser le développement d'avocats spécialisés dans des matières nouvelles, qui jusqu'à présent intéressent peu la profession.

Ce droit à consultation serait ouvert sous les mêmes conditions de ressources que l'aide juridictionnelle. La consultation serait rémunérée selon le même tarif horaire sur la base d'une heure, car elle devrait déboucher sur la remise d'un document écrit au justiciable, comportant une sorte de "diagnostic" de l'affaire et de "pronostic" de l'action projetée (*cf supra* les propositions relatives aux relations entre l'avocat et le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle). En cas d'admission à l'aide juridictionnelle, la rémunération de cette consultation s'imputerait sur la rémunération au titre de la procédure juridictionnelle, si l'avocat est le même. Ce n'est donc qu'en cas de renoncement au procès, d'absence de représentation par un avocat ou de représentation par un autre avocat que la consultation représenterait un surcoût pour la collectivité. Le système pourrait fonctionner selon un mécanisme de bons délivrés par les juridictions et par certaines structures agréées, de type points d'accès au droit ou maisons de la justice et du droit.

La commission estime cette mesure suffisamment importante pour considérer que les coûts de gestion qu'elle induira doivent être acceptés.

La mise en œuvre de cette proposition mériterait d'être suivie de façon attentive, pour apprécier l'opportunité, le cas échéant, de transformer ce droit à consultation en une obligation préalable à toute demande d'aide juridictionnelle. En effet, une action en justice est une décision parfois lourde de conséquence, qui mérite d'être entreprise après le conseil d'un professionnel.

L'assistance au cours des procédures non-judictionnelles les plus importantes

En second lieu, il existe des procédures non juridictionnelles qui ont pour les droits fondamentaux des personnes, notamment les plus démunies, au moins autant d'importance qu'une action en justice. L'assistance au cours de telles procédures, affirmée par la loi comme partie intégrante de l'aide à l'accès au droit, n'a pas été mise en œuvre. Ce n'est qu'au profit de quelques procédures isolées qu'un droit à l'assistance d'un avocat a été reconnu :

- devant la commission d'expulsion des étrangers et la commission de séjour des étrangers, la rétribution des avocats étant prise en charge par l'aide juridictionnelle⁴²,
- prochainement devant la commission de discipline pour les détenus⁴³.

La loi devrait poser le principe d'un droit à prestation dans ce domaine, pour les procédures qui sont les plus importantes pour les droits des personnes. Il pourrait s'agir des hypothèses dans lesquelles il peut être porté atteinte à la liberté de la personne concernée ou bien dans lesquelles ses moyens de subsistance ou ses besoins essentiels sont en cause. Une mise en œuvre progressive pourrait être prévue, au fur et à mesure de l'inscription de certaines procédures sur une liste fixée par voie réglementaire.

De la même façon que pour les procédures concernant les étrangers aujourd'hui, les conditions d'admission seraient les mêmes que pour l'aide juridictionnelle stricto sensu et une rémunération forfaitaire du professionnel chargé de l'assistance du bénéficiaire serait calculée sur la base du tarif horaire défini pour l'aide juridictionnelle.

C/ L'information et le conseil : développer un véritable service public

En préalable, il convient d'éclairer la distinction entre consultation d'une part et information et conseil d'autre part. La consultation juridique ne constitue pas un monopole des avocats, mais est encadrée par la loi du 31 décembre 1971, qui la réserve aux personnes présentant un certain nombre de garanties⁴⁴. A l'inverse, l'information et le conseil peuvent être donnés de façon plus générale. La frontière entre les deux concepts est floue, mais peut, en première analyse, être définie autour des notions de litige et d'acte juridique : l'information et le conseil visent à permettre à la personne concernée de connaître ses droits et d'être aidée pour les faire valoir, la consultation a pour but de définir une stratégie en vue de la résolution d'un litige, que ce soit par la voie judiciaire ou par une autre voie, ou bien d'aboutir à la rédaction d'un acte juridique.

Développer l'information et le conseil selon une logique de service public

Le développement de l'information et du conseil juridiques correspond à un besoin considérable, notamment parmi les populations les plus démunies.

En cette matière, l'Etat ne peut se contenter d'encourager les initiatives locales. En effet, de telles initiatives, qu'elles émanent des barreaux, du milieu associatif ou des

⁴² Cf l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

⁴³ Le protocole d'accord du 18 décembre 2000 a reconnu la nécessité d'intégrer l'intervention de l'avocat dans les prestations financées par les crédits de l'aide juridictionnelle au plus tard au début de 2002 et a prévu que des crédits d'intervention seraient dégagés dans ce but en 2001, au titre de l'accès au droit.

⁴⁴ Peuvent en particulier donner des consultations juridiques, par l'intermédiaire de personnes titulaires d'une licence en droit ou justifiant d'une compétence juridique appropriée : les organismes chargés d'une mission de service public, dans l'exercice de leur mission, les associations agréées de consommateurs, les associations agréées exerçant leur activité dans les domaines de l'amélioration du cadre de vie et du logement et les associations familiales, à leurs membres et sur des questions se rapportant directement à leur objet, ainsi que les syndicats au profit des personnes dont la défense des intérêts est visée par leurs statuts sur des questions se rapportant directement à leur objet.

collectivités territoriales, sont tout à la fois irremplaçables et insuffisantes, car elles ne garantissent pas la couverture de tous les besoins. Il convient désormais de raisonner en termes de service public - l'Etat ayant pour mission non de se substituer aux initiatives existantes, mais de compléter l'action des partenaires locaux là où elle fait défaut.

Dans cette perspective, les instances régionales ou locales de l'aide juridique recevraient en premier lieu une mission d'identification des besoins et de ciblage des lieux où une intervention est nécessaire. Il convient d'établir un véritable maillage du territoire, qui assure un égal accès à l'information et au conseil juridiques, quel que soit le département considéré. Il est en outre nécessaire de veiller à la prise en considération des besoins particuliers de certaines catégories de la population : personnes âgées, étrangers, détenus⁴⁵, personnes hospitalisées, mineurs isolés, sourds-muets...

Les instances de l'aide juridique seraient chargées en second lieu de mettre en place les structures nécessaires, soit en agréant ou en conventionnant des associations, le cas échéant après appel d'offre, soit en créant des établissements publics ou en recrutant elles-mêmes le personnel nécessaire.

Il convient de relever qu'il n'est pas nécessaire de créer des structures lourdes. En effet, une grande partie des demandes supposent essentiellement un travail d'écoute, d'explication, de dédramatisation, d'orientation, en amont du conseil lui-même. Ce travail est d'autant plus important que l'on s'adresse à un public démuné, pour lequel a une grande importance le premier entretien généraliste, qui prend en compte la globalité de la situation de la personne, et démêle la part de démarches sociales ou administratives à effectuer, la part du médical, et la part éventuelle du juridique. Cette première étape est préférable à une orientation directe de la personne sur une permanence d'avocat, car il existe des "points aveugles" entre juristes et non-juristes : l'avocat peut ne pas voir l'intérêt de la personne sur le plan social ; inversement, la personne qui effectue cet accueil et ce premier entretien doit être formée à repérer les problèmes juridiques, savoir orienter et travailler en partenariat avec des juristes, faute de quoi certaines difficultés de la personne ne pourront être prises en compte.

En outre, pour toucher certaines catégories de la population, il est souvent plus efficace d'aller au-devant d'elles dans les lieux qu'elles fréquentent habituellement, car elles se rendront difficilement dans des lieux trop clairement identifiés au monde de la justice et du droit. Ainsi, un réseau de permanences d'accès au droit, implantées dans des lieux judicieusement choisis (centres communaux d'action sociale, centres sociaux, caisses d'allocations familiales, postes, mairies, maisons des services publics, missions locales, locaux de certaines associations...) et clairement signalées dans d'autres lieux de grande fréquentation, pourraient répondre à une grande partie des besoins⁴⁶. L'information et le conseil doivent en même temps rester accessibles à l'ensemble de la population, sans condition de ressources, le choix des implantations suffisant à garantir qu'elles s'adressent prioritairement aux personnes dont les revenus sont faibles.

Un tel choix supposerait en revanche le développement d'un appui technique très important. Outre la formation et l'encadrement des agents chargés des permanences

⁴⁵ Le droit des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement à une information sur leurs droits sociaux est mentionné de façon spécifique par l'article 83 de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

⁴⁶ Les lieux doivent être diversifiés pour toucher un plus large public : pour schématiser, on peut considérer qu'une permanence en mairie touche les classes moyennes, une permanence dans une maison de justice et du droit ou dans un centre d'action sociale touche un public aux revenus modestes, une permanence dans une association caritative les personnes les plus défavorisées.

d'accès au droit, il importe en effet que ces agents aient un certain nombre d'outils et de relais à leur disposition pour répondre aux questions spécifiques ou au moins orienter correctement les personnes confrontées à des problèmes particuliers. Au nombre des outils, on peut penser à l'édition régulière et à la mise en ligne d'un "vade-mecum" juridique sur les problèmes essentiels, en matière de famille, de logement, de travail⁴⁷... Au nombre des relais, il paraît indispensable de créer des réseaux de personnes compétentes dans des domaines juridiques spécifiques, qui puissent être contactées par les agents chargés des permanences. Différentes formules peuvent être envisagées :

- constitution de réseaux locaux sur une base volontaire, faisant appel à différents professionnels (avocats, magistrats, membres de certaines administrations...) ;
 - constitution de réseaux locaux d'avocats ayant contracté un engagement, éventuellement rémunéré, faisant partie de leurs obligations au titre de l'aide juridictionnelle et correspondant à la matière dans laquelle ils ont choisi de développer une compétence ;
 - développement au niveau national d'un "plateau technique" assurant des permanences téléphoniques couvrant les différents secteurs de l'information juridique...
- Cet appui technique pourrait d'ailleurs être étendu à certain nombre d'autres professionnels, tels les travailleurs sociaux, amenés à fournir de l'information juridique.

Enfin, dans toutes les situations qui ne relèvent pas du simple conseil mais où une véritable consultation est nécessaire, il convient que les personnes soient orientées vers un avocat, le cas échéant avec remise d'un bon de consultation gratuite ou à prix modique.

Garantir la qualité

L'information et le conseil ne relèvent pas du monopole des avocats et doivent pouvoir être dispensés par des canaux variés. Toutefois, donner une information de nature juridique ne constitue pas un acte neutre : à cause d'une information erronée, une personne peut ignorer certains de ses droits, laisser passer un délai de procédure... Un certain niveau de qualité doit donc être garanti.

La première étape consisterait à mieux contrôler les structures qui bénéficient de subventions publiques. Le contrôle devrait porter sur l'utilisation des moyens, de façon à distribuer les fonds publics à bon escient - l'étude du rapport entre montant de subventions, nombre de salariés et nombre de personnes reçues peut parfois réserver des surprises... Il devrait également porter sur la qualité des prestations fournies, au moyen du conventionnement des structures subventionnées avec l'organisme financeur. Les grandes lignes des conventions pourraient être négociées au niveau national ou régional. Elles pourraient comporter des engagements par exemple en termes de niveau d'études, de formation et d'encadrement des personnes chargées de fournir information et conseil, de ressources documentaires existantes, de suivi des demandes et de développement d'une procédure de retour d'information de la part des personnes renseignées.

La seconde étape pourrait consister dans le développement d'un label de qualité ou d'une procédure d'agrément, permettant aux structures qui l'obtiennent de se prévaloir d'un certain niveau de qualité et de sérieux. A terme, il pourrait même être envisagé d'exiger l'obtention de ce label pour prétendre à une activité d'information et de conseil, à condition de prévoir plusieurs degrés d'exigence pour ne pas non plus décourager les initiatives naissantes.

⁴⁷ A cet égard, un travail remarquable a déjà été fait par certains CDAJ ou CDAD, comme celui de la Charente. Il est toutefois inutile qu'un travail similaire soit réalisé dans chaque département, alors qu'il peut servir sur l'ensemble du territoire - seul le travail de repérage des instances et structures locales ayant des compétences en matière juridique variant d'un département à l'autre. On relèvera également que le site internet Service-public.fr comporte déjà de très nombreuses informations, mais destinées au grand public ; un enrichissement à destination des relais professionnels reste nécessaire.

Assurer un lien entre les différentes interventions

La coordination, l'«établissement de partenariats», le «travail en réseau» sont plus faciles à évoquer qu'à mettre en œuvre. Quels que soient les effets de mode, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une nécessité si l'on veut répondre aux besoins des personnes et non se contenter de créer une offre ou des guichets supplémentaires. Toutes les études, à commencer par celle de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale mentionnée *supra*, mettent en évidence la difficulté que représente pour les personnes notamment les plus démunies les renvois permanents d'une institution à l'autre. Cela signifie que, au moins dans certains cas, on ne peut se contenter d'assurer un premier accueil et une orientation, mais qu'un accompagnement est nécessaire. Ainsi, à plusieurs endroits, de bons résultats ont été obtenus dans le cadre d'un binôme entre un avocat et un emploi-jeune chargé de l'accompagnement et du suivi de la personne reçue, qui aide celle-ci après la consultation à accomplir les démarches conseillées par l'avocat⁴⁸. De telles actions ne peuvent être mises en place si l'on fonctionne d'un côté avec des points d'accès au droit animés par des agents de justice et de l'autre avec des permanences d'avocats et pour seul lien la délivrance de bons de consultation. Elles supposent une connaissance mutuelle des différents partenaires et l'établissement d'une confiance réciproque.

Il en est de même, a fortiori, si l'on veut mettre en place un réseau d'appui aux agents chargés de l'information et du premier conseil, pour permettre de fournir certaines réponses urgentes.

Enfin, le développement d'un primo-accueil de qualité par tous les organismes qui dispensent des services au public est primordiale pour la mise en œuvre des droits, et il est important que les agents d'accueil de ces structures soient intégrés aux réseaux locaux d'accès au droit, pour bénéficier de formations et d'échanges d'information.

L'importance de la formation interprofessionnelle mérite à cet égard être soulignée. Elle doit bénéficier aux agents d'accès au droit, mais elle concerne aussi bien les travailleurs sociaux, dont la formation juridique est souvent insuffisante, que les professionnels du droit, dont la connaissance des publics en difficulté et des politiques publiques est limitée. Le développement de formations communes ou croisées contribue en outre à la connaissance réciproque des différentes professions.

Assurer la pérennisation des actions entreprises

La commission appelle l'attention des pouvoirs publics sur un problème qui se posera à l'échéance de 2 ans : un grand nombre des actions actuellement entreprises reposent sur le recrutement de personnels par le biais d'emplois-jeunes, dans le cadre de la loi du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes. Ainsi, beaucoup d'associations ont développé leurs permanences d'accès au droit uniquement par le recrutement d'emplois-jeunes, comme elles y ont d'ailleurs été encouragées par le ministère de la justice au moyen d'accords-cadres. On peut également citer le cas des 40 agents d'accès au droit de Paris, qui sont des emplois-jeunes recrutés par la ville. On comptait ainsi près de 900 emplois-jeunes dans le champ d'action du ministère de la justice à la fin de l'année 2000, dont 30 % assuraient des tâches d'accès au droit et beaucoup des tâches voisines d'aide aux victimes et de médiation. Pour tous ces postes, l'Etat prend en charge 80 % du coût du SMIC, l'employeur assurant uniquement le complément de rémunération - de façon à atteindre le plus souvent 1,1 à 1,3 fois le SMIC - mais il s'agit généralement de jeunes juristes qualifiés, ayant quatre ou cinq années d'études après le baccalauréat⁴⁹, qui reçoivent une rémunération inférieure à celle à laquelle ils pourraient prétendre.

⁴⁸ Cf certaines actions menées dans le cadre du CDAJ de Marseille et du CDAD de Limoges, ainsi que l'expérience de Droits d'urgence

⁴⁹ 65 % des jeunes ont un niveau au moins égal à la licence selon les statistiques du CNASEA

Cette situation soulève déjà des difficultés, notamment par la rotation rapide des personnes les plus compétentes. Mais surtout, elle est provisoire : l'aide de l'Etat est accordée pendant cinq années à compter de la création du poste en "emploi-jeune". Cela signifie que, pour les premiers postes créés selon cette formule, il est impératif de trouver à bref délai un moyen de professionnaliser et de pérenniser les emplois alors que les structures d'accueil n'en ont pas les moyens, ainsi que de réfléchir au parcours professionnel des jeunes concernés.

Le problème se pose également pour les agents de justice, recrutés par l'Etat en qualité de contractuels de droit public pour une période de 5 ans non renouvelable⁵⁰, pour un coût annuel, charges comprise, de 113 236 F (17 300 euros), dont certains sont chargés de missions d'accès au droit.

D/ Développer une culture du droit

La très grande majorité des personnes se sentent démunies lorsqu'elles sont confrontées à un problème juridique, et encore plus lorsqu'elles doivent s'adresser à un tribunal. A cet égard, le développement d'une culture du droit, qui donne à chacun un minimum de repères lorsqu'il est confronté à des professionnels du droit, constitue un enjeu démocratique d'autant plus fort que la place du droit dans la société augmente.

Le développement d'une culture juridique commence nécessairement à l'école ; c'est pourquoi, l'enseignement du droit au lycée, centré sur les problèmes de la vie quotidienne, mérite d'être proposé bien au-delà des deux heures mensuelles d'éducation civique, juridique et sociale qui existent aujourd'hui. Un tel enseignement suppose l'accompagnement, au moins dans certains établissements, par d'autres types d'actions : intervention de professionnels, création d'outils pédagogiques tels que l'exposition "13-18" réalisée par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, actions de "reconquête" du collège ou du lycée pour que le droit soit respecté dans l'enceinte de l'établissement, éducation au respect d'autrui⁵¹...

D'autres actions collectives peuvent être envisagées, à commencer par la diffusion d'émissions de service public dans les médias.

De façon complémentaire, on pourrait renforcer l'obligation d'information juridique de certaines institutions, sur le modèle de l'obligation des administrations d'indiquer les voies et délais de recours dans la notification de leurs décisions. Il conviendrait de recenser les cas dans lesquels des obligations nouvelles sont nécessaires, compte tenu de la position d'infériorité dans laquelle le contractant ou l'utilisateur se trouve placé - que ce soit en sa qualité d'abonné au téléphone, de titulaire d'un chéquier, d'hospitalisé...

⁵⁰ En vertu de l'article 29 de la loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale et du décret du 27 octobre 1999 pris pour son application ; il s'agit en quelque sorte d'emplois-jeunes de droit public, recrutés par l'Etat.

⁵¹ L'étude sur les besoins d'accès au droit dans le département du Val-d'Oise, réalisée par le Centre européen de recherche et de formation en septembre 1999 met ainsi l'accent sur l'importance des viols non signalés chez les jeunes filles d'âge scolaire et souligne la nécessité d'assurer le respect du "droit à disposer de son corps".

3. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

La mise en œuvre de la politique d'accès au droit et à la justice suppose à la fois un pouvoir fort d'impulsion, de coordination et d'évaluation, et l'association des différents partenaires concernés. Ces deux exigences ne sont pas satisfaites à l'heure actuelle.

Au sein même du Ministère de la justice, la gestion de l'accès au droit et à la justice se trouve éclaté entre quatre directions :

- la direction des affaires civiles et du sceau est compétente pour la préparation des textes législatifs et réglementaires et les relations avec les professions ; elle assure le secrétariat du Conseil national de l'aide juridique ;
- la direction de l'administration générale et de l'équipement gère la dotation budgétaire ; elle assure ainsi la répartition des dotations par CARPA, suit et contrôle leur consommation ; elle assure en outre l'homologation et le suivi des protocoles en matière de défense pénale et anime la politique de l'accès au droit ;
- la direction des services judiciaires assure le suivi de l'activité des greffiers, et suit ainsi les admissions à l'aide juridictionnelle, la délivrance par les greffes des attestations de fin de mission et l'établissement des états de recouvrement ;
- la direction des affaires criminelles et des grâces est compétente pour toutes les modifications de textes qui touchent à l'activité pénale, pour l'aide aux victimes et pour les actions liées à la politique de la ville, notamment dans le cadre des contrats locaux de sécurité dont beaucoup comportent un volet consacré à l'accès au droit ; lui est en particulier rattaché le secrétaire général chargé de la coordination de la politique de la ville.

En outre, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse intervient lorsque les juridictions des mineurs sont concernées. Malgré plusieurs tentatives, aucun dispositif permanent de coordination n'a été instauré.

Il n'existe pas non plus de coordination interministérielle, alors que de nombreux départements ministériels sont concernés. Pourtant, la politique d'accès au droit implique nécessairement l'ensemble du gouvernement. Il est en effet important que la justice aille à la rencontre de la société et se préoccupe, dans les domaines qu'elle traite à titre principal - droit de la famille, droit pénal, droit des contrats... - de la compréhension par chacun de ses droits et obligations et de leur respect. Mais il est tout aussi important que chaque ministère, dans les domaines de sa compétence, ne se contente pas d'édicter des normes mais veille à leur connaissance et à leur application au bénéfice de ceux qu'elles sont censées protéger. Or la situation actuelle ne permet pas de coordonner les interventions de l'État ni même simplement de connaître exactement l'action de chacun.

Enfin, le Conseil national de l'aide juridique, qui rassemble essentiellement des représentants des pouvoirs publics et des professions juridiques, constitue une structure lourde par sa composition - 26 membres à l'heure actuelle - et ne dispose pas de services propres. Il joue un rôle d'avis, voire de proposition⁵², mais ne peut remplir une fonction d'animation permanente de la politique d'accès au droit et à la justice.

⁵² Ainsi, la proposition adoptée par le CNAJ le 27 juin 1997 a assez largement inspiré les dispositions relatives à l'accès au droit de la loi du 18 décembre 1998.

Dans ce contexte, on peut hésiter sur la structure qu'il convient de mettre en place.

La première question à trancher est celle de son champ d'activités. En particulier, l'aide juridictionnelle et l'accès au droit ne répondent pas aux mêmes logiques, ne représentent pas les mêmes masses budgétaires et n'intéressent pas nécessairement les mêmes partenaires. Toutefois, il semble à la commission qu'il est préférable de les réunir car il est important d'assurer une forte coordination entre ces deux politiques qui se complètent.

En effet, dans certains cas, l'accès au droit passe par l'accès à la justice, et le manque de coordination a été source de blocages dans certaines hypothèses ; par exemple, à Marseille, une politique de prévention des expulsions locatives a été mise en place, mais s'est heurtée au refus du bureau d'aide juridictionnelle d'accorder l'aide à titre provisoire pour permettre l'assistance d'un avocat lors de l'audience au tribunal d'instance chargé de statuer sur la demande d'expulsion.

En deuxième lieu, si la commission est suivie dans ses propositions, certaines actions qui entrent aujourd'hui dans le champ de l'accès au droit devraient relever d'une logique de prestation, tout comme l'aide juridictionnelle.

En troisième lieu, les questions de qualité et d'évaluation des prestations se posent dans des termes très similaires, qu'il s'agisse d'aide juridictionnelle, de modes alternatifs de règlement des conflits ou bien d'information, de conseil et de consultation juridiques.

La seconde question réside dans la nature de la structure. Le ministère de la justice doit conserver un rôle moteur, compte tenu de sa fonction éminente dans l'accès au droit et à la justice. Toutefois, des instances de coordination et d'animation associant les différents partenaires concernés sont également nécessaires.

Un comité interministériel et un délégué rattaché au Premier ministre permettraient la coordination des actions entreprises par l'Etat, même si les crédits restent gérés par chaque ministère.

Un organisme juridiquement autonome permettrait par ailleurs, par le biais de son conseil d'administration, d'associer à l'Etat d'autres partenaires à l'animation de la politique d'accès au droit et à la justice. Son directeur assumerait en même temps la fonction de délégué interministériel. Son conseil devrait assurer la représentation à parts égales des pouvoirs publics, des professionnels du droit et de la société civile. A ce dernier titre, le conseil pourrait être composé de personnalités qualifiées nommées sur proposition de différentes instances assurant déjà une représentation de la société civile : conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, conseil national de la consommation, conseil supérieur de la prud'homie...

L'organisme serait notamment chargé de :

- assurer une fonction de proposition dans son domaine de compétence,
- répartir les fonds d'Etat affectés à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'accès au droit,
- assurer une fonction d'observatoire économique et statistique,
- animer un réseau d'instances locales ou régionales sur l'ensemble du territoire,
- assurer le suivi et l'évaluation des politiques d'accès au droit et à la justice,
- élaborer une charte de qualité de l'aide juridictionnelle, de la médiation et de l'aide à l'accès au droit,
- déterminer les clauses minimales des conventions entre les avocats et leurs clients bénéficiaires de l'aide juridictionnelle,

- négocier des engagements de qualité avec les compagnies d'assurance en matière d'assurance de protection juridique,
- élaborer les outils d'appui technique : guide de l'accès au droit et site internet, méthodologies de recensement des besoins et d'évaluation, sessions de formation et d'information pour mutualiser les expériences intéressantes,
- développer des campagnes de sensibilisation et d'information au niveau national.

Cet organisme devrait disposer d'instances territoriales pour mettre en oeuvre certains éléments de la politique d'accès au droit et à la justice. On peut hésiter sur l'échelon territorial pertinent. Il semble toutefois difficile de dégager suffisamment de moyens pour développer un échelon départemental fort, ce qui peut conduire à préférer un regroupement au niveau régional. Il est également intéressant de relever que le Conseil national des barreaux, dans le rapport de sa commission "accès au droit" adopté le 24 mars 2001, envisage le regroupement régional des CARPA, ce qui accroîtrait la pertinence du choix d'un tel échelon.

Chacune des instances régionales, qui devraient être dotées d'un directeur et disposer de moyens suffisants, se verrait adjoindre un conseil composé de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des professions juridiques et de la société civile. Une certaine souplesse devrait être laissée dans le choix exact de cette composition.

Les missions assumées au niveau régional pourraient être les suivantes :

- réexaminer (éventuellement dans une formation ad hoc) les décisions de refus d'admission à l'aide juridictionnelle et contrôler l'instruction des demandes,
- calculer le taux de charge médian des cabinets d'avocats de la région qui consacrent une part notable de leur activité à l'aide juridictionnelle,
- négocier des chartes de qualité avec les barreaux et décider des majorations et minoration de dotations,
- agréer des associations ou fondations consacrées à l'aide juridique,
- le cas échéant, recruter des avocats pour effectuer des missions d'aide juridique,
- identifier les besoins d'accès au droit,
- mettre en place les structures nécessaires, par l'agrément d'associations ou le recrutement de personnels,
- contribuer à la formation et à l'encadrement des personnels chargés de l'accès au droit,
- constituer un réseau de professionnels du droit pouvant intervenir en appui,
- conventionner, voire agréer les structures intervenant dans le domaine de l'accès au droit et des modes alternatifs de règlement des conflits, en assurant leur évaluation...

Les CARPA conserveraient leur rôle actuel dans la gestion des fonds.

Les CDAD existant continueraient d'être des structures d'animation et de gestion des politiques partenariales d'accès au droit. Toutefois, la création d'une telle instance deviendrait facultative, et la possibilité d'un regroupement au niveau des ressorts de tribunaux de grande instance pourrait également être envisagée. Une composition plus souple devrait en tout état de cause être prévue pour les conseils départementaux, qui permette de réunir les seuls membres qui souhaitent travailler ensemble. En l'absence de CDAD, l'ensemble des compétences en matière d'accès au droit seraient exercées au niveau régional.

CONCLUSION

Dans la limite de temps qui lui avait été fixée, la commission s'est efforcée tout à la fois de proposer les mesures qui lui paraissent prioritaires et d'ouvrir des perspectives pour d'autres étapes.

Au premier rang des priorités, la commission considère unanimement et avec force que doit être retenue la mise en place d'une délégation interministérielle, couplée à un organisme capable de piloter la réforme à intervenir, en assurant pleinement les conditions de cohérence de l'ensemble des politiques publiques, de transparence financière des coûts et d'évaluation qualitative des prestations, qui doivent être préalables à toutes autres mesures.

La commission estime également nécessaire que soit arrêté à bref délai un calendrier d'application, prenant en compte les modifications législatives qu'impliquent diverses propositions, telles celles relatives à la transformation du Conseil national de l'aide juridique et au nouveau mode de calcul de la rémunération des avocats.

Mais, si important que soit ce premier train de mesures, il ne saurait suffire à résoudre toutes les questions posées par l'organisation actuelle de la justice dans notre pays. Il en est ainsi, par exemple, des conditions d'accès aux juridictions d'appel, dans toutes les matières où la procédure impose le recours à un avoué, à la différence de la plupart des pays comparables.

En ce qui concerne l'accès aux juridictions de cassation, la nécessité de recourir ou non, y compris en droit social, à un avocat spécialisé, devra être également examinée, au vu des positions très argumentées exprimées tant par le Premier président de la Cour de cassation que par la Présidente de l'Ordre des avocats aux Conseils.

Dans les deux cas, la consultation de l'ensemble des intéressés et l'étude de l'impact financier de mesures éventuelles nécessiteront des travaux complémentaires qui pourraient prendre place dans le cadre de la réflexion générale sur la justice entreprise par la chancellerie.

Le chantier ouvert peut paraître immense. Il est, en vérité, à la mesure du défi essentiel que représente la construction d'un Etat de droit qui ne soit pas un simple "Etat-payeur", plus ou moins généreux, mais le pilote actif de la réforme et le garant des droits fondamentaux de tous.

Au terme de ses travaux, la commission considère que, malgré l'ampleur des difficultés rencontrées, les signes existent de diverses parts - qu'il s'agisse des pouvoirs publics, des professionnels du droit ou de l'opinion publique - d'un consensus possible sur les orientations nouvelles proposées. C'est là un gage précieux, même s'il est encore fragile, de la réussite d'une réforme qui doit rester à la hauteur de ses ambitions.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

LES CONDITIONS D'ADMISSION

1. Le plafond de ressources pour l'accès à l'aide juridictionnelle totale (actuellement 5 175 F) doit être nettement relevé, ainsi que la majoration pour charges de famille (actuellement 588 F par personne à charge).

La commission propose de porter le plafond à **6 750 F** (ce qui correspond à 120 % du SMIC net 39 heures) et la majoration par personne à charge à **1 000 F** (p. 8).

Le barème (hors prestations familiales) qui en résulte serait le suivant :

	Barème actuel	Barème proposé
1 personne	5 175 F	6 750 F
2 personnes	5 763 F	7 750 F
3 personnes	6 351 F	8 750 F
4 personnes	6 939 F	9 750 F

L'augmentation proposée est donc importante (de 30 à 40 % selon la taille de la famille).

2. Des propositions complémentaires en matière de conditions d'admission visent à :

- mieux tenir compte des situations particulières qui peuvent entraîner une modification brutale des ressources (p. 10),
- exclure l'aide personnalisée au logement de la base de calcul (p. 10),
- ne pas tenir compte des ressources des parents pour les mineurs, non plus que de l'aide en nature que constitue l'hébergement (p. 10),
- ne pas tenir compte du patrimoine (p. 11),
- supprimer la condition d'entrée régulière en France pour les recours devant la commission des recours des réfugiés (p. 11),
- créer une enveloppe spécifique en vue de l'octroi de l'aide à titre exceptionnel (p. 11).

3. D'autres propositions concernent l'**instruction de la demande** d'aide juridictionnelle :

- recourir à une déclaration sur l'honneur pour les ressources (p. 11),
- séparer l'examen des ressources de celui de la recevabilité ou du bien-fondé du recours (p. 11),
- conférer un caractère suspensif à la demande d'aide juridictionnelle en appel (p. 12).

4. Compte tenu de l'importante élévation du plafond pour l'accès à l'aide totale, il est proposé de supprimer le système actuel d'aide partielle.

La commission recommande de développer, au-delà du plafond, la possibilité du recours à l'assurance de protection juridique et au crédit sans intérêt.

L'**assurance de protection juridique**, qui devrait être soumise à des clauses relatives à la clarté et à la qualité des prestations, pourrait couvrir un nombre plus important de foyers, que ce soit par le biais de contrats individuels ou de contrats de groupe. L'offre d'un contrat de protection juridique pourrait être rendue obligatoire à l'occasion de toute souscription d'un contrat d'assurance (pp. 22 à 24).

Un système de prêt à taux zéro (p. 9), conçu comme un droit pour toutes les personnes remplissant les conditions de ressources, pourrait aider les ménages à étaler la charge des frais engendrés par un procès, tout en permettant la prise en compte des événements entraînant une brusque modification des ressources. Il constituerait ainsi une aide importante pour les classes moyennes. Il pourrait être accordé jusqu'au seuil d'éligibilité suivant :

1 personne	10 125 F
2 personnes	11 625 F
3 personnes	13 125 F
4 personnes	14 625 F

LA RÉMUNÉRATION DES AVOCATS

5. Le système actuel de référence à une unité de valeur est opaque.

Il doit être remplacé par un système de référence à un coût horaire fixé en fonction de deux facteurs clairement déterminés, à savoir la rémunération de la prestation intellectuelle de l'avocat et la couverture des frais nécessaires à son exercice dans des conditions normales.

6. La commission propose de retenir, pour l'appréciation de la **prestation intellectuelle**, la référence au traitement net d'un magistrat ayant 10 ans d'ancienneté, soit (compte tenu des primes) **262 733 F** par an (40 000 euros).

Cette somme est à comparer au bénéfice médian des avocats en 1999, soit 155 581 F pour les collaborateurs et 225 135 F pour les avocats exerçant en cabinet individuel.

Compte tenu du nombre d'heures facturables retenu par les centres de gestion agréés (de l'ordre de 1 200 heures annuelles), du fait notamment des conditions actuelles d'organisation de la justice, cela correspond environ à **220 F de l'heure** (34 euros) (pp. 12 et 13).

7. En ce qui concerne les frais, une évaluation objective est possible sur la base des chiffres vérifiés par les centres de gestion agréés, notamment l'ANAAFA. Supérieurs dans l'ensemble à 50 % du chiffre d'affaires, sauf pour les collaborateurs, ces chiffres font cependant apparaître une grande disparité selon les lieux et les modes d'exercice. La commission propose dès lors de retenir non pas une moyenne nationale, mais un pourcentage calculé au niveau de chaque région pour les avocats dont au moins 25 % du chiffre d'affaires provient de l'aide juridictionnelle (pp. 13 et 14).

Le coût horaire devra évoluer de façon automatique, en fonction du traitement de référence pour la rémunération de la prestation intellectuelle et en fonction des prix pour l'indemnisation des frais (p. 14).

8. Quant au **nombre d'heures** affecté à chaque type de procédure, le barème actuel peut servir de base, sous réserve d'ajustements justifiés, en tenant compte du fait que la commission propose qu'un honoraire de résultat soit admis en cas diligences particulières, sous le contrôle du juge.

On peut d'ailleurs noter que, par-delà la diversité des systèmes qui justifie une prudence dans les comparaisons, des similitudes entre pays européens apparaissent dans la rémunération correspondant aux procédures les plus importantes en matière civile, avec, à l'inverse, des différences qui peuvent être importantes en matière pénale (pp. 14 et 15).

9. La commission se prononce également pour le développement d'une offre alternative à la rémunération forfaitaire par dossier.

Il s'agit de la possibilité déjà ouverte partiellement par l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991, permettant aux Ordres des avocats de passer des conventions avec des avocats rémunérés au temps et non plus au dossier, ce qui est déjà le cas dans certains barreaux pour diverses permanences. Elle pourrait être développée au profit des instances régionales chargées d'animer la politique d'accès au droit et à la justice, voire de fondations consacrées à l'aide juridique (p. 19).

LA RÉPONSE AUX BESOINS DU PUBLIC

10. L'exigence de transparence

Cette exigence doit être pleinement satisfaite tant dans les rapports entre les professionnels du droit et leurs clients qu'entre ces professionnels et l'Etat, garant du bon usage des fonds publics.

Dans les rapports avec la clientèle, il convient de rendre obligatoire l'**information** du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle sur la pertinence et les perspectives de succès de l'action envisagée, ainsi que la **conclusion d'une convention** définissant les droits et devoirs de chacun, et indiquant le montant de la rémunération de l'avocat. Cette proposition, qui rejoint celle du Conseil national des barreaux, peut s'inspirer des projets établis par le Conseil national de la consommation, sous réserve d'adaptation par les différents ordres (pp. 16 et 17).

En ce qui concerne l'Etat, il est fondé à obtenir un rapport précis lui permettant d'évaluer - au niveau de l'organisme à créer dont il sera plus loin question - les résultats obtenus et les modifications éventuelles à apporter au système. Grâce à l'UNCA qui a créé à cet effet un logiciel adapté à la demande de la commission, une meilleure connaissance du fonctionnement concret du système dans les divers lieux d'exercice a pu être obtenue mais elle reste incomplète, faute de fourniture des éléments de réponse nécessaires par 40 % des CARPA. Des informations exhaustives doivent pouvoir être obtenues (p. 17).

11. Le contrôle de la qualité

Le rapport préconise l'élaboration de **chartes de qualité**, dont il indique les principaux éléments, qui engageraient les avocats désirant assurer des missions d'aide juridictionnelle. Elles permettraient notamment une évaluation dont l'absence est un des principaux défauts du système actuel (pp. 17 et 18).

12. Les modes alternatifs de règlement des conflits, qui doivent avoir pour but de compléter les modes juridictionnels et non de se substituer à eux, méritent d'être encouragés par les pouvoirs publics,

- par la définition des garanties minimales que doivent présenter les personnes intervenant à ce titre,
- par la précision de la déontologie qui entoure ces modes de règlement des conflits,
- par une prise en charge du coût de certains d'entre eux (p. 36).

13. Le droit à consultation préalable

Le rapport préconise également d'affirmer le droit à une consultation juridique d'avocat pour toute personne éligible à l'aide juridictionnelle qui envisage d'engager une procédure juridictionnelle ou de recourir à un mode alternatif de règlement des conflits. Ce droit pourrait être satisfait par la remise de bons délivrés par les juridictions, les ordres et par certaines structures agréées comme les points d'accès au droit ou les maisons de la justice et du droit. La consultation serait rémunérée sur la base d'une heure, au même tarif que pour l'aide juridictionnelle, et s'imputerait, le cas échéant, sur la rémunération de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle.

Correspondant à la mission d'information et de conseil de l'avocat, elle permettrait d'éclairer le bénéficiaire sur la pertinence et les chances de succès de l'action envisagée et pourrait dans certains cas éviter des procédures inutiles (p. 37).

Le **droit à l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles** les plus importantes pour les droits des personnes devrait également être reconnu (p. 38).

14. Le développement de l'information et du conseil selon une logique de service public

Le développement de l'information et du conseil juridique correspond à un besoin considérable, notamment parmi les populations les plus démunies, et appelle des initiatives nouvelles de la part tant des pouvoirs publics que des barreaux, des associations ou des collectivités territoriales, de façon à assurer une couverture satisfaisante des besoins sur l'ensemble du territoire national.

Le rapport rappelle les nécessaires garanties de professionnalisme, de compétence, de disponibilité et de responsabilité que doivent présenter les différentes structures assurant des activités d'information et de conseil juridiques. Il préconise à cet égard la création d'un label de qualité (pp. 39 et 40).

15. Le développement d'une culture du droit, notamment par le biais de l'école et des médias, constitue un enjeu démocratique dans une société où le droit prend une place croissante (p. 42).

De façon générale, la commission considère que le développement de l'aide à l'accès au droit, qu'il s'agisse des consultations, de l'assistance dans certaines procédures, de l'information et du conseil ou des actions de sensibilisation au droit, mérite un effort plus important de la part des pouvoirs publics. A titre indicatif, la commission estime à 20 % des crédits de l'aide juridictionnelle le montant des dépenses qui devraient être consacrées à l'accès au droit (p. 35).

LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'ACCÈS AU DROIT ET A LA JUSTICE

16. La mise en œuvre de la politique d'accès au droit et à la justice suppose à la fois un pouvoir fort d'impulsion, de coordination et d'évaluation et l'association des divers partenaires concernés.

La commission constate que ces deux exigences ne sont pas satisfaites à l'heure actuelle : d'une part, il n'existe pas de coordination interministérielle malgré la multiplicité des interventions d'administrations ou d'institutions ne relevant pas du ministère de la Justice, d'autre part, le Conseil national de l'aide juridique, en l'état de sa composition, de ses attributions et de ses moyens, ne peut jouer qu'un rôle limité, essentiellement d'ordre consultatif.

La commission considère, dès lors, indispensable, comme préalable à toute autre mesure, la mise en place d'une structure de pilotage de la politique d'accès au droit et à la justice.

Elle propose à cet effet la création, en remplacement du CNAJ, d'un organisme juridiquement autonome, à composition tripartite (un tiers de représentants des pouvoirs publics, un tiers de représentants des professions juridiques, un tiers de représentants qualifiés des organisations actives dans le domaine de l'accès au droit et la justice), dont le directeur assumerait en même temps la fonction de délégué interministériel.

Cet organisme devrait disposer **d'instances territoriales au niveau de la région** - le niveau régional apparaissant comme le plus adapté également à l'évolution souhaitable dans le domaine de la gestion des fonds de l'aide juridictionnelle par un regroupement des C.A.R.P.A. ou dans celui de l'exercice du pouvoir disciplinaire des ordres par un conseil interordinal. Bénéficiant du concours des divers acteurs qu'il s'agit de coordonner et non de remplacer - tels l'U.N.C.A. et les C.A.R.P.A. pour la gestion de l'aide juridictionnelle - cette nouvelle structure n'a nul besoin d'être lourde mais sa nécessité est évidente aux yeux de la commission pour réussir la réforme souhaitée (*pp. 44 et 45*).

RAPPORT DE LA COMMISSION DE RÉFORME DE L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

ANNEXES

I.	COMPOSITION DE LA COMMISSION	57
II.	LETTRE DE MISSION	58
III.	DONNÉES RELATIVES À L'AIDE JURIDICTIONNELLE	60
IV.	ACTIVITÉ DES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX DE L'AIDE JURIDIQUE OU DE L'ACCÈS AU DROIT EN 2000	80
V.	PRÉSENTATION DE PLUSIEURS SYSTÈMES ÉTRANGERS	87
VI.	LOI N° 91-647 DU 10 JUILLET 1991 RELATIVE À L'AIDE JURIDIQUE	120
VII.	PROTOCOLE D'ACCORD DU 18 DÉCEMBRE 2000 ENTRE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES REPRÉSENTANT LES AVOCATS	135
VIII.	RECOMMANDATION N° R(2000)21 DU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA LIBERTÉ D'EXERCICE DE LA PROFESSION D'AVOCAT, ADOPTÉE LE 25 OCTOBRE 2000	140
IX.	RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LA TARIFICATION OBLIGATOIRE DES HONORAIRES DE CERTAINES PROFESSIONS LIBÉRALES, NOTAMMENT DES AVOCATS, ET LE RÔLE ET LA POSITION PARTICULIERS QU'OCCUPENT LES PROFESSIONS LIBÉRALES DANS LA SOCIÉTÉ MODERNE (PROCÈS-VERBAL DU 5 AVRIL 2001)	144
X.	INDICATIONS RELATIVES AU CALCUL DES CHARGES D'UN CABINET D'AVOCAT	147
XI.	CONTRIBUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX	148
XII.	Liste des personnes consultées par la Commission	152

ANNEXE I

COMPOSITION DE LA COMMISSION

► *Président*

- M. Paul Bouchet, ancien bâtonnier du barreau de Lyon, conseiller d'Etat honoraire, président d'ATD Quart Monde

► *Membres*

- M. Dominique Charvet, président de chambre à la Cour d'appel de Paris
- M. Bertrand Fragonard, conseiller-maître à la Cour des comptes
- M. Tiennot Grumbach, ancien bâtonnier du barreau de Versailles
- Mme Florence Ovaere, consultante en action et développement social

► *Rapporteur*

- Mme Pascale Fombeur, maître des requêtes au Conseil d'Etat

► *Magistrat chargé de la coordination avec le ministère de la justice*

- Mme Bernadette Martin-Lecuyer, chargée de mission auprès du chef de service, adjoint au directeur de l'administration générale et de l'équipement

ANNEXE II
LETTRE DE MISSION

*Le Garde des Sceaux
Ministre de la Justice*

Paris, le 11 DEC. 2009

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Le système actuel d'aide juridique a été institué par la loi du 10 juillet 1991 pour compenser les difficultés, pour les justiciables disposant des ressources les plus faibles, d'accéder à la justice et au droit. L'esprit de la loi ne rompait pas avec les traditions des barreaux, qui privilégiaient une solidarité professionnelle dans leur devoir collectif d'assistance aux plaideurs les plus pauvres.

Elle a été complétée par la loi du 18 décembre 1998, qui, accentuant le soutien à l'accès au droit, et non plus seulement au juge, consacrait un "droit au Droit".

Il était ainsi clairement signifié que la loi et le droit se trouvent au coeur des rapports de citoyenneté, dans et hors les juridictions. Le droit s'est ainsi vu assigner son rôle essentiel de régulation sociale : c'est lui qui permet de dénouer les conflits dans un rapport d'égalité que la loi permet d'instaurer entre des intérêts contradictoires, quelle que soit la situation sociale, culturelle, ou économique de ceux qui les défendent. Mettre chacun à même de connaître ses droits, d'en jouir, et de les faire respecter, établir un rapport direct entre le citoyen et la loi constituent les éléments essentiels de la construction d'un Etat de Droit.

L'augmentation importante de la demande de droit, les modes de vie urbains, l'élévation du niveau culturel, d'enseignement et de formation de la population, la croissance des échanges contractuels marchands ont multiplié les recours au juge de la part de l'ensemble de nos concitoyens. Cet accroissement du recours à la justice traduit un véritable progrès de la démocratie. Mais il pèse lourdement sur le système d'aide judiciaire et accroît le poids de la contribution des professions judiciaires à l'accès au prétoire des catégories sociales les moins favorisées. Cette distorsion est plus accentuée dans les ressorts des juridictions où précisément les besoins d'aide judiciaire sont les plus intenses et où, en outre, la demande d'aide se répartit inégalement entre les cabinets d'avocats. Enfin, la prise en charge des frais de défense au titre de l'aide judiciaire a fait apparaître des effets de seuil injustes pour les plaideurs disposant de revenus moyens ou faibles.

..

Monsieur Paul BOUCHET
Conseiller d'Etat honoraire
33, rue Bergère
75009 PARIS

Ces évolutions conduisent à s'interroger sur l'adaptation des principes qui fondent le système actuel d'aide juridictionnelle aux objectifs qui lui étaient assignés, et nous obligent à reconsidérer leur pertinence et leur actualité.

C'est pourquoi j'ai décidé de confier à une commission composée de personnalités reconnues et pour leurs compétences et pour leur intérêt pour la justice, une mission d'étude sur l'aide juridictionnelle mais aussi de proposition en vue d'améliorer ou de refondre notre système d'aide à l'accès au droit.

Je vous remercie d'en avoir accepté la présidence.

Votre commission aura la charge de rechercher les causes et l'origine des dysfonctionnements ou des insuffisances qui affectent le système d'aide juridictionnelle, en recueillant l'avis de tous les intervenants dans le domaine judiciaire aidé et en particulier des auxiliaires de justice. Elle prendra connaissance des types de systèmes mis en oeuvre à l'étranger et spécialement dans l'Union Européenne. Elle inventoriara les besoins concrets d'aide juridictionnelle, en prenant en compte les différences suivant les types de contentieux et les types de réponses à apporter à chaque problème spécifique.

Son rapport, qui sera déposé au plus tard le 30 avril 2001, comportera toutes suggestions, recommandations ou propositions de nature à satisfaire le besoin d'accès à la justice et d'accès au droit, sans exclusive sur les solutions à envisager.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Marylise LEBRANCU

ANNEXE III

DONNÉES RELATIVES À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a regroupé sous le vocable d'aide juridique deux catégories d'interventions, l'aide juridictionnelle et l'aide à l'accès au droit. L'aide juridictionnelle permet la prise en charge des frais relatifs :

- aux instances devant les juridictions,
- à l'exécution des décisions de justice,
- et en vertu de la loi du 18 décembre 1998 - mais cette disposition n'est pas encore entrée en vigueur - aux transactions conclues avant l'introduction de l'instance.

Des lois postérieures ont introduit des catégories d'aide nouvelles :

- la loi du 24 août 1993 a prévu l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue ;
- les lois du 18 décembre 1998 et du 23 juin 1999 ont ajouté l'aide à l'intervention de l'avocat en matière de médiation pénale et de composition pénale, qui constituent des alternatives aux poursuites pénales ; ces dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur faute de décret d'application fixant la rémunération de l'avocat dans ce cas.

La présente note tente de faire un bilan de l'application des dispositions relatives à l'aide juridictionnelle de la loi du 10 juillet 1991 et de son décret d'application, du 19 décembre 1991, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1992. Certaines indications seront également données sur l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, dont on rappellera qu'elle obéit à un régime différent, puisque tous les avocats désignés d'office pour intervenir au cours de la garde à vue peuvent bénéficier de la contribution de l'Etat, sans examen des ressources de la personne gardée à vue ni intervention du bureau d'aide juridictionnelle.

1. LA SITUATION DES JUSTICIABLES

A/ L'accroissement du nombre des bénéficiaires

- Les conditions d'admission à l'aide juridictionnelle

. *Les conditions de ressources*

En 1990, le rapport du Conseil d'Etat avait préconisé un relèvement des seuils d'admission à l'aide juridictionnelle, en proposant la référence au SMIC pour l'aide totale et un plafond situé entre une fois et demie et deux fois le SMIC pour l'aide partielle. La loi de 1991 a implicitement retenu des plafonds correspondant à une fois et une fois et demie le SMIC (4 400 F et 6 600 F), mais a choisi une référence fiscale pour leur revalorisation, celle de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu. Compte tenu de la revalorisation décidée en loi de finances pour 2001, ils s'élèvent désormais à 5 175 F (789 euros) pour l'aide totale et à 7 764 F (1 184 euros) pour l'aide partielle.

Ces montants sont majorés de 0,1137 fois le montant du plafond de l'aide totale, soit actuellement 588 F (90 euros), par personne vivant au foyer du demandeur. On rappelle qu'il est en effet tenu compte, en principe, de l'ensemble des ressources du foyer, hors prestations familiales.

Barème de l'aide juridictionnelle au 1^{er} janvier 2001

	Aide jurid. totale	Aide jurid. partielle
Personne seule	5 175 F (789 euros)	7 764 F (1 184 euros)
Famille de 2 personnes	5 763 F (879 euros)	8 352 F (1 273 euros)
Famille de 3 personnes	6 351 F (968 euros)	8 940 F (1 363 euros)
Par personne supplémentaire	588 F (90 euros)	588 F (90 euros)

Le tableau qui suit donne une idée du nombre de foyers éligibles à l'aide juridictionnelle aujourd'hui. Ces estimations sont à prendre avec la plus grande précaution, car elles ne permettent pas de tenir compte de l'ensemble des modalités légales d'appréciation des ressources des demandeurs de l'aide juridictionnelle¹. Elles laissent à penser que 27 % des ménages sont éligibles à l'aide totale, et 46 % à l'une ou l'autre forme de l'aide juridictionnelle.

Nombre de foyers dont les membres sont actuellement éligibles à l'aide juridictionnelle

	Nombre total en France	Foyers éligibles Aide totale	Foyers éligibles Aide totale et aide partielle
Couples mariés	12 503 000	1 408 000	2 718 000
Foyers monoparentaux	19 186 000	7 148 000	11 889 000
Nb total de foyers	31 689 000	8 556 000	14 607 000

. La condition de régularité du séjour pour les étrangers

Cette condition, posée à l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991, connaît un certain nombre d'exceptions, essentiellement pour la matière pénale et pour les procédures liées à l'entrée et au séjour des étrangers. Toutefois, devant la commission des recours des réfugiés, l'aide juridictionnelle est accordée à condition que le demandeur soit entré régulièrement en France ou détienne un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an. En 2000, 6 194 demandes étaient rejetées pour ce motif par le bureau d'aide juridictionnelle institué auprès de la Commission des recours des réfugiés, à comparer à 970 admissions prononcées dans l'année. On peut s'interroger sur le bien-fondé d'une telle condition, eu égard au caractère de liberté fondamentale que revêt le droit de solliciter le statut de réfugié.

. Les admissions à titre exceptionnel

Les articles 3 et 6 de la loi du 10 juillet 1991 prévoient la possibilité d'accorder l'aide juridictionnelle, à titre exceptionnel, aux personnes ne remplissant pas les conditions de régularité du séjour ou de ressources lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès. Cette faculté est utilisée par la quasi-totalité des bureaux d'aide juridictionnelle, mais dans un nombre extrêmement restreint de cas : en 1999, 4 081 aides juridictionnelles ont été accordées à ce titre, soit 0,6 % des admissions.

Les bureaux d'aide juridictionnelle interrogés mentionnent les hypothèses suivantes : responsabilité médicale, contamination par le VIH ou l'hépatite C (en raison de l'importance des frais d'expertise), victimes d'agressions sexuelles ou d'autres atteintes aux personnes... Quelques bureaux ont fait usage de cette disposition en cas de changement récent dans la situation matérielle ou familiale du demandeur, par exemple du fait de la perte d'emploi ou du décès du conjoint, d'autres en cas de faible dépassement du plafond de ressources ou de surendettement.

. Les personnes morales

Le bénéfice de l'aide juridictionnelle "peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif... ne disposant pas de ressources suffisantes". Ces dispositions semblent très peu utilisées et les textes ne permettent pas une appréciation objective de la situation des personnes morales, l'article 5 du décret du 19 décembre 1991 prévoyant seulement qu' "il est tenu compte des ressources de toute nature perçues par la personne morale au cours de la dernière année civile après déduction des dépenses nécessaires à son fonctionnement". Ce problème a été soulevé devant la commission par plusieurs associations, évoquant les cas dans lesquelles elles peuvent être amenées à engager des contentieux dans l'intérêt des personnes qu'elles entendent représenter et non dans leur propre intérêt.

. L'exigence de sérieux de la demande

L'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que l'action ne doit pas apparaître manifestement irrecevable ou dénuée de fondement pour que l'aide juridictionnelle soit accordée. Les bureaux d'aide juridictionnelle ne semblent pas faire un usage excessif de cette condition, puisqu'en 2000, si l'on prend en considération uniquement les procédures de première instance et d'appel, 10 488 demandes ont été rejetées pour ce motif, ce qui représente 12,3 % des rejets et 1,3 % des demandes. Cette disposition ne s'applique d'ailleurs

¹ Les données sont issues de l'exploitation par la Direction générale des impôts d'un échantillon de 520 000 foyers représentatifs de l'ensemble des déclarations de revenus n°2042 déposées au titre de l'année 1999. En particulier, elles ne permettent pas de prendre en considération les ressources du partenaire en cas de concubinage. Il faut également noter que la loi du 10 juillet 1991 prévoit l'appréciation distincte des ressources des conjoints en cas de divergence d'intérêt au regard de l'objet du litige.

pas en matière pénale, puisque ne sont soumis à cette condition ni la personne mise en examen, ni le prévenu, ni l'accusé, ni le condamné. Il convient toutefois de signaler les critiques émises par certaines associations, qui ont le sentiment que les critères d'appréciation des bureaux d'aide juridictionnelle sont parfois subjectifs, ou bien ne laissent pas la possibilité d'intenter des procédures susceptibles de faire évoluer la jurisprudence.

Le cas de la cassation doit être évoqué de façon spécifique, la loi prévoyant dans ce cas le refus de l'aide si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé. Cette disposition conduit à un examen approfondi des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle près la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, et à des taux de rejet très importants, qui se sont élevés en 2000 à respectivement 82 et 81 %² ; devant la Cour de cassation, les rejets sont motivés dans la moitié des cas par le défaut de sérieux de la demande et non par le dépassement des plafonds de ressources ; devant le Conseil d'Etat, les rejets motivés par le défaut de sérieux concernent la très grande majorité des cas. Sauf pour les pourvois manifestement dilatoires, les deux bureaux concernés procèdent à un examen collégial de chaque dossier sur le rapport écrit de l'un de leurs membres.

Une telle condition de sérieux de la demande a semblé être remise en cause par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Toutefois, elle peut être maintenue, dès lors qu'elle reste comme aujourd'hui entourée d'un certain nombre de garanties.

Exigence de sérieux de la demande et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

En 1998, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'en rejetant une demande d'aide judiciaire pour se pourvoir en cassation au motif que la prétention ne paraissait pas actuellement juste, alors que le requérant ne disposait pas de moyens pour rémunérer un avocat et que la législation belge imposait la représentation par un avocat à la Cour de cassation, le bureau d'assistance judiciaire avait porté atteinte à la substance même du droit à un tribunal et ainsi méconnu l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 20 juillet 1998, Aerts c/ Belgique, Rec. 1998-V).

Toutefois, par trois décisions rendues en 2000 à propos de la procédure applicable respectivement devant le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et les tribunaux de grande instance, la Cour de Strasbourg a admis la compatibilité du système français, permettant de refuser l'aide juridictionnelle en cassation "si aucun moyen de cassation ne peut être relevé" ou si l'action apparaît manifestement irrecevable ou dénuée de fondement.

Pour ce qui est des juridictions suprêmes, elle a relevé qu'un tel motif, expressément prévu par la loi, s'inspire "du légitime souci de n'allouer des deniers publics au titre de l'aide juridictionnelle qu'aux demandeurs dont le pourvoi a une chance raisonnable de succès" et que "le système mis en place par le législateur français offre des garanties substantielles aux individus, de nature à les préserver de l'arbitraire", qui tiennent, d'une part, à la composition du bureau d'aide juridictionnelle et, d'autre part, à la possibilité d'un recours devant le premier président de la Cour de cassation ou le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat (CEDH, 14 septembre 2000, Kroliczek c/ France, décision partielle sur la recevabilité, req. 43969/98 ; 19 septembre 2000, Gnahoré c/ France, req. 40031/98). L'arrêt Gnahoré relève également que l'affaire de l'espèce appartenait à une matière dans laquelle les parties sont dispensées du ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et que la procédure sans représentation obligatoire obéit à des règles plus simples ; ainsi, le rejet de la demande d'aide juridictionnelle n'empêchait pas le requérant de poursuivre le pourvoi.

Pour ce qui est des tribunaux de grande instance, la Cour a affirmé que les Etats pouvaient subordonner l'octroi de l'aide juridictionnelle à des conditions relatives aux chances de succès de la procédure, dès lors que la décision de rejet n'est pas arbitraire, ce qui signifie qu'elle doit se fonder sur un examen correct des éléments de preuve à disposition de l'autorité qui statue ; elle a ainsi admis que la demande du requérant ait été rejetée en raison de l'irrecevabilité manifeste de l'action, en l'absence de

² Bureau d'aide juridictionnelle près de la Cour de cassation : 9 746 rejets pour 11 843 décisions prises. Bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'Etat : 1 842 rejets pour 2 268 décisions prises. Les rejets sont particulièrement nombreux pour les pourvois en cassation dirigés contre les décisions de la commission des recours des réfugiés, le plus souvent stéréotypés et incomplets, qui représentent près de la moitié des demandes : 1 006 rejets pour 1 020 décisions prises.

tout arbitraire dans l'examen de la demande (CEDH, 7 novembre 2000, Charlier c/ France, décision d'irrecevabilité, req. 37760/97).

L'interprétation de ces décisions doit rester prudente, eu égard aux différentes motivations retenues. On peut toutefois considérer que le rejet d'une demande d'aide juridictionnelle lorsque l'action est dénuée de fondement ou, en cassation, lorsque aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé, est possible au regard de la Convention européenne mais qu'il faut veiller aux garanties dont la décision du bureau d'aide juridictionnelle est entourée. Tout système nouveau devrait présenter des garanties au moins équivalentes aux garanties actuelles, tenant à la composition du bureau et à la possibilité d'un recours.

- Le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nbre de demandes	393 431	560 789	635 225	705 691	729 791	780 634	778 413	783 130	784 371
Nbre d'admissions	348 587	512 892	579 856	646 549	665 719	709 606	703 746	704 650	698 779
<i>dt AJ totale</i>	<i>302 986</i>	<i>442 991</i>	<i>505 208</i>	<i>566 195</i>	<i>582 598</i>	<i>620 235</i>	<i>612 439</i>	<i>612 012</i>	<i>605 929</i>
<i>dt AJ partielle</i>	<i>45 601</i>	<i>69 901</i>	<i>74 648</i>	<i>80 354</i>	<i>83 121</i>	<i>89 371</i>	<i>91 307</i>	<i>92 638</i>	<i>92 850</i>

De 1985 à 1991, les demandes d'aide judiciaire adressées aux juridictions judiciaires étaient restées assez stables autour de 300 000 demandes par an, tandis que les commissions d'office devant les juridictions pénales augmentaient lentement d'environ 80 000 à 110 000 demandes sur la même période.

Le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle a fortement augmenté après la réforme issue de la loi du 10 juillet 1991, puisqu'il est passé à 510 000 dès 1993 pour atteindre ensuite 700 000. Le tassement enregistré en fin de période correspond au mouvement général de baisse des flux d'affaires devant les juridictions civiles ; l'année 2000, quant à elle, n'est pas significative du fait des mouvements de protestation des avocats et des greffiers en fin d'année. La moyenne est de 11,7 admissions à l'aide juridictionnelle pour 1 000 habitants en 1999.

Le taux de rejet, bien qu'en légère augmentation³, reste modeste : 10,9 % en 2000, plus fort en matière civile (14,3 %) qu'en matière pénale (5,5 %). En réalité, il est sans doute encore plus faible car près de 30 % des rejets sont motivés par l'absence de pièces justificatives, ce qui n'interdit en rien de présenter une nouvelle demande, cette fois-ci complète.

- Aide juridictionnelle, phénomènes de renonciation au procès et propension à faire du contentieux

Il n'existe pas d'étude systématique sur le lien éventuel entre le bénéfice de l'aide juridictionnelle et l'engagement de procédures contentieuses.

On peut toutefois signaler une étude faite en 1995⁴, par enquête directe auprès des demandeurs de l'aide juridictionnelle, qui semblait montrer qu'une proportion notable de personnes auraient renoncé au procès en l'absence d'aide. En effet, 52 % des demandeurs indiquaient n'envisager aucune dépense en l'absence d'aide juridictionnelle, 44 % acceptent de dépenser une faible somme, inférieure à 3 000 F (457 euros), et 4 % seulement plus de 3 000 F (457 euros). 56 % déclaraient qu'ils engageraient une action en justice même en l'absence d'aide juridictionnelle, 44 % qu'ils renonceraient.

D'autre part, si certains abus ponctuels peuvent être relevés par des bureaux d'aide juridictionnelle, on n'observe pas, en examinant l'ensemble du contentieux civil devant les tribunaux de grande instance, de corrélation globale entre l'importance de l'aide juridictionnelle et l'importance du contentieux. Les TGI qui présentent les taux d'aide juridictionnelle les plus élevés (plus de 70 % des procédures) n'enregistrent pas un nombre de procédures par habitant plus élevé que la moyenne. Inversement, les TGI

³ Son plus bas niveau a été de 8,4 %, en 1995.

⁴ Par la sous direction de la statistique, des études et de la documentation et publiée dans le rapport de l'Inspection générale des services judiciaires (Bilan des trois premières années d'application de la loi relative à l'aide juridique, juillet 1995).

où le nombre d'admissions est faible présentent parfois un contentieux important. Ainsi, à Paris, le taux de 10 aides juridictionnelles pour 100 procédures est le plus faible de France, tandis que la proportion de 19 procédures pour 1000 habitants est la plus élevée, témoignant d'une forte propension à faire du contentieux. Des caractéristiques comparables peuvent être relevées à Nice, Annecy, Toulon ou Metz. La même étude conduite à partir des seules affaires de divorces, ou encore à partir des procédures devant les tribunaux d'instances et des procédures devant les conseils de prud'hommes conduit à des conclusions identiques.

B/ Les insuffisances de l'aide juridictionnelle partielle

- Appréciation de l'effort de l'Etat en cas d'aide juridictionnelle partielle

La loi du 10 juillet 1991 prévoit que la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats fait l'objet d'une minoration d'autant plus forte que les ressources du bénéficiaire se rapprochent du plafond de l'aide juridictionnelle partielle ; elle passe ainsi, selon les ressources du bénéficiaire, de 85 à 15 % de la contribution versée en cas d'aide totale. Toutefois, le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle verse à l'avocat non pas les 15 à 85 % non couverts par l'Etat, mais "un honoraire complémentaire librement négocié"⁵. La loi impose seulement que le montant et les modalités de paiement de ce complément d'honoraires soient fixés par une convention écrite préalable, communiquée dans les quinze jours au bâtonnier, qui contrôle le montant du complément d'honoraires ; la convention doit tenir compte, d'une part, de la complexité du dossier, des diligences et des frais imposés par la nature de l'affaire, et, d'autre part, des ressources et du patrimoine du bénéficiaire.

Dans le cadre de l'évaluation du montant de la dépense fiscale résultant de l'application du taux réduit de TVA, il est considéré que le rapport entre l'indemnité versée par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle partielle et les honoraires complémentaires versés par les bénéficiaires est de 1 à 4,5. Toutefois, il n'existe pas d'évaluation fiable des honoraires complémentaires demandés par les avocats, faute d'analyse faite par les barreaux - qui auraient pu exploiter les conventions d'honoraires qui leur sont obligatoirement transmises - ou par la chancellerie. Dans les barreaux où des barèmes d'honoraires avaient été adoptés, les avocats renaient les minima de ces barèmes lorsque leurs clients bénéficiaient de l'aide juridictionnelle partielle. Il semblerait également que la pratique consistant à retenir pour rémunération totale de l'avocat le double de la rétribution versée par l'Etat en cas d'aide juridictionnelle totale soit assez répandue. Il en résulterait qu'en cas d'admission à l'aide partielle au taux de 40 % par exemple, la part de l'Etat ne représente en réalité que 25 % des honoraires de l'avocat, les 75 % restant étant supportés par le bénéficiaire de l'aide⁶.

Pour apprécier le taux réel de l'aide, il faut en outre tenir compte de l'application du taux réduit de TVA, soit 5,5 % au lieu de 19,6 %, aux prestations accomplies par les avocats et avoués dans le cadre de l'aide juridictionnelle⁷. Le taux réduit est en effet neutre lorsqu'il s'applique à la contribution de l'Etat, mais constitue une aide complémentaire lorsqu'il s'applique aux honoraires et émoluments versés par le bénéficiaire de l'aide partielle.

Le tableau suivant donne par type de ménages en fonction de leur taille et de leur revenu :

- le montant de l'aide de l'Etat,
- le reste à charge des ménages,
- et le taux réel de l'aide

dans l'hypothèse - modérée - où les honoraires de l'avocat seraient calculés sur la base du double de la contribution versée par l'Etat en aide juridictionnelle totale.

La base 100 est le montant de la contribution de l'Etat à la rétribution de l'avocat en aide totale.

⁵ Il en est de même pour les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Pour les autres auxiliaires de justice, c'est le tarif de droit commun qui s'applique, sous réserve de minorations (articles 35 de la loi du 10 juillet 1991 et 100 du décret du 19 décembre 1991).

⁶ On part de l'hypothèse que la contribution de l'Etat en cas d'aide juridictionnelle est de 100. Si l'avocat calcule ses honoraires sur la base de 200, en appliquant le taux d'aide de 40 %, il demandera à son client 60 % de 200, soit 120, et recevra de l'Etat 40 % de 100, soit 40. La contribution de l'Etat représente ainsi $40 / (120 + 40)$, soit 25 % des honoraires perçus au total par l'avocat.

⁷ En vertu de l'article 279 f du code général des impôts.

Aide juridictionnelle	Totale	Partielle					
Taux apparent de l'aide	100 %	85 %	70 %	55 %	40 %	25 %	15 %
Aide directe	100	85	70	55	40	25	15
Dépense fiscale*	0	4,23	8,46	12,69	16,92	21,15	23,97
Total de la dépense d'Etat	100	89,23	78,46	67,69	56,92	46,15	38,97
Honoraire complémentaire	0	30	60	90	120	150	170
TVA sur l'honoraire compl.	0	1,65	3,3	4,95	6,6	8,25	9,35
Débours total du bénéficiaire	0	31,65	63,3	94,95	126,6	158,25	179,35
Taux réel de l'aide	100 %	73,8 %	55,3 %	41,6 %	31 %	22,6 %	17,8 %
Plafond d'admission		104,56 % AJT	110,24 % AJT	118,2 % AJT	127,27 % AJT	138,64 % AJT	150 % AJT
personne seule <i>euros</i>	5 175 F <i>789</i>	5 411 F <i>825</i>	5 705 F <i>870</i>	6 117 F <i>933</i>	6 586 F <i>1004</i>	7 175 F <i>1094</i>	7 763 F <i>1183</i>
famille de 2 personnes <i>euros</i>	5 763 F <i>879</i>	5 999 F <i>915</i>	6 293 F <i>959</i>	6 705 F <i>1022</i>	7 174 F <i>1094</i>	7 763 F <i>1183</i>	8 351 F <i>1 273</i>
famille de 3 personnes <i>euros</i>	6 351 F <i>968</i>	6 587 F <i>1004</i>	6 881 F <i>1049</i>	7 293 F <i>1112</i>	7 762 F <i>1183</i>	8 351 F <i>1273</i>	8 939 F <i>1 363</i>
famille de 4 personnes. <i>euros</i>	6 939 F <i>1058</i>	7 175 F <i>1094</i>	7 469 F <i>1139</i>	7 881 F <i>1201</i>	8 350 F <i>1273</i>	8 939 F <i>1363</i>	9 527 F <i>1 452</i>

• Les chiffres en italique représentent les montants indicatifs en euros.

Ce tableau appelle trois remarques :

- le montant de l'aide en aide juridictionnelle partielle est significatif pour les premières tranches du barème, mais celles-ci ont un champ restreint (la première tranche, pour les personnes isolées, couvre les personnes dont les ressources mensuelles sont comprises entre 100 % et 104,56 % du seuil de l'aide totale, tandis que la dernière tranche couvre celles dont les ressources sont comprises entre 138,64 % et 150 % de ce seuil) ;
- les débours des ménages sont rapidement élevés, du fait du niveau des honoraires et de la diminution de l'aide directe ;
- le taux réduit de TVA constitue progressivement une composante importante de l'aide publique, jusqu'à devenir majoritaire, alors que cette forme d'aide ne présente pas une grande visibilité et qu'il n'existe pas de garantie qu'elle se traduise par une modération de l'honoraire TTC.

- Le nombre des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle

L'aide juridictionnelle partielle est faiblement utilisée, puisqu'elle ne représente que 13 % des admissions à l'aide juridictionnelle, proportion en légère augmentation sur les années récentes⁹, tandis que le nombre de foyers éligibles peut être estimé à 41 % du total des foyers éligibles à l'aide juridictionnelle. Le nombre de bénéficiaires de l'aide partielle, de 93 000 environ en 2000, n'atteint même pas les prévisions faites lors de la réforme de 1991, qui se basaient sur le chiffre de 137 000 admissions par an.

Une étude sur les revenus des personnes admises à l'aide juridictionnelle en 1994 a montré que l'accroissement du nombre des bénéficiaires de l'aide partielle (29 000 personnes entre 1991 et 1994) était inférieur au nombre des personnes qui bénéficiaient de l'aide du seul fait de l'élévation des plafonds (52 000 en 1994). Cette situation est exactement inverse de celle observée pour l'aide juridictionnelle totale, pour laquelle l'accroissement du nombre de bénéficiaires a été très supérieur à celui qui serait résulté mécaniquement de l'élévation du plafond.

Elle pourrait s'expliquer en partie par l'attitude des avocats, qui après 1991 ont encouragé le recours à l'aide juridictionnelle chez les populations les plus modestes, grâce à la reconnaissance de leur travail par la revalorisation de leur rétribution, plus qu'ils ne l'ont fait pour les personnes susceptibles de bénéficier de l'aide partielle. Elle s'explique surtout par le montant et l'absence de prévisibilité des frais qui restent à la charge des demandeurs, qui ont le sentiment qu'ils seront moins bien défendus dans le cadre de l'aide juridictionnelle pour un avantage financier limité.

⁸ Il s'agit de la dépense fiscale réellement exposée par l'Etat au profit du bénéficiaire de l'aide. On ne tient pas compte ici de l'application du taux réduit à la contribution de l'Etat, dont le coût est neutre pour les finances de l'Etat.

⁹ La proportion des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle était de 12,9 % en 1993, de 12,4 % en 1994, et depuis lors s'accroît lentement, pour atteindre 13,3 % en 2000.

Honoraires complémentaires et barèmes

L'article 35 de la loi du 10 juillet 1991 dispose que "lorsque le barreau dont relève l'avocat établit une méthode d'évaluation des honoraires tenant compte des critères [de complexité du dossier, de diligences et frais imposés par la nature de l'affaire], le montant du complément est calculé sur la base de cette méthode d'évaluation". Plusieurs ordres avaient ainsi établi des barèmes d'honoraires susceptibles de servir de référence. Toutefois, le Conseil de la concurrence, suivi par la cour d'appel de Paris et par la Cour de cassation, a censuré ces tentatives en considérant qu'il s'agissait de pratiques anticoncurrentielles.

La Cour de cassation a ainsi considéré qu'un barème des prestations juridiques ou judiciaires susceptibles d'être fournies par les avocats, émanant de l'ordre des avocats, c'est-à-dire de l'organe investi de l'autorité réglementaire et disciplinaire sur les membres de la profession, et proposant aux membres du barreau des prix praticables de leurs prestations, était de nature à inciter ceux-ci à fixer leurs honoraires selon les tarifs suggérés, plutôt qu'en tenant compte des critères objectifs de gestion propres à leur cabinet, et présentait ainsi un objet anti-concurrentiel (Cass. Comm., 21 mars 2000, Ordre des avocats au barreau de Quimper c/ Confédération syndicale du cadre de vie et autres, n° 98-10183, inédit titré ; Cass. Comm., 13 février 2001, Ordre des avocats au barreau de Marseille et autres c/ Confédération syndicale du cadre de vie et autres, n° 98-22698, inédit titré).

La Cour d'appel de Paris avait également relevé qu'il pouvait être recommandé, pour le calcul de la partie librement négociée de l'honoraire perçu de l'aide juridictionnelle partielle, l'élaboration d'une méthodologie de calcul, mais que celle-ci ne pouvait se réduire à un tarif, fût-il indicatif. Elle avait repoussé l'argument tiré de l'objectif de transparence, en relevant que les barèmes en cause n'étaient pas mis à la disposition des justiciables (CA Paris, 1e ch. H, 9 décembre 1997, Ordre des avocats au barreau de Tarascon sur Rhône c/ Confédération syndicale du cadre de vie, D. IR 1998 p. 26).

On relèvera toutefois que la Cour de cassation rappelle l'obligation de l'avocat d'informer préalablement son client des conditions de fixation de sa rémunération (Cass. 1e Civ, 18 juillet 2000, Bull. I n° 214). Le Conseil d'Etat, pour sa part, considère que les principes régissant la représentation en justice par les avocats ne fait pas obstacle à l'existence d'une mise en concurrence préalable au choix de l'avocat, sous la forme d'une consultation écrite au moins sommaire (CE, Ass., 9 avril 1999, Mme Toubol-Fisher et Bismuth, Rec. p. 125).

C/ L'inégale répartition du bénéfice de l'aide juridictionnelle selon les contentieux

Répartition des admissions selon la nature de la procédure (vue d'ensemble)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Contentieux civils	322 647	360 419	384 050	391 830	413 476	405 461	398 255	381 694
dont JAF	150 858	174 178	193 452	197 165	206 173	201 092	196 854	192 352
Contentieux adm. (hors RAF)	2 829	4 238	4 482	4 934	5 577	6 126	7 108	7 390
Content. de l'entrée et du séjour des étrangers (dt RAF)	5 354	10 723	19 356	19 334	17 530	12 827	17 344	22 771
Contentieux pénaux	182 062	204 476	238 661	249 621	273 023	279 332	281 943	286 924

(RAF : reconduites à la frontière)

Répartition des admissions selon la nature de la procédure (détail, année 1999¹⁰)

	Admissions (nb)	Admissions (%)	Unités de valeur (%)
Contentieux civils	398 255	56,5	75,2
Cours d'appel	42 014	6,0	7,3
TGI - JAF divorces	112 243	15,9	28,5
TGI - JAF hors divorces	84 611	12,0	12,6
TGI - autres	53 459	7,6	9,4
Juges et tribunaux pour enfants - assistance éducative	12 722	1,8	1,3
Tribunaux d'instance	48 928	6,9	7,6
Conseils de prud'hommes	27 865	4,0	6,0
Autres	16 413	2,3	2,6
Contentieux administratifs (hors RAF)	7 108	1,0	1,5
Content. de l'entrée et du séjour des étrangers (dt RAF)	17 344	2,5	0,6
Contentieux pénaux	281 943	40,0	22,6
Proc. d'appel	9 700	1,4	0,7
Proc. criminelles	9 634	1,4	4,4
Proc. correctionnelles : Comparution dev. le juge délégué	8 257	1,2	0,2
Proc. corr. : Assistance d'un prévenu en comparution immédiate	11 527	1,6	0,9
Proc. corr. : Assistance d'un prévenu devant le tribunal correctionnel	88 887	12,6	4,4
Proc. corr. : Assistance d'un prévenu dev. le juge des enfants ou le tribunal pour enfants	62 628	8,9	2,7
Proc. corr. : Assistance d'une partie civile	32 768	4,7	3,2
Proc. corr. : instruction, débat contradictoire	51 358	7,3	5,6
Proc. contraventionnelles	7 183	1,0	0,4

Nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle pour 100 procédures (1999)

procédures de divorce et séparations	65,7
procédures au fond devant le TGI, hors divorces et séparations	28,8
procédures au fond devant le tribunal d'instance	9,3
procédures au fond devant les conseils de prud'hommes	15,1
procédures devant les cours d'appel en matière civile	20,8
procédures devant le juge d'instruction et jugements correctionnels	27,1

- Bénéfice de l'aide juridictionnelle en première instance et en appel

Certains domaines sont très peu couverts par l'aide juridictionnelle. On peut citer à ce titre les décisions du juge des enfants au titre de l'assistance éducative : en 1999, les juges des enfants ont ordonné environ 274 000 mesures, dont 117 000 mesures d'action éducative en milieu ouvert et 98 000 mesures de placement¹¹, alors qu'on a enregistré 12 722 admissions à l'aide juridictionnelle à ce titre seulement - soit 5,9 admissions pour 100 procédures conduisant à des mesures d'action éducative ou

¹⁰ L'année 2000 est moins représentative compte tenu des mouvements sociaux de la fin de l'année, qui ont conduit à privilégier le traitement de certaines demandes, telles les commissions d'office.

¹¹ Les chiffres exacts sont les suivants : 58 905 mesures d'investigation, 116 867 mesures d'action éducative en milieu ouvert, 98 047 mesures de placement, correspondant au total à 121 172 mineurs en danger.

de placement. Or le nouveau code de procédure civile prévoit que seul le conseil, et non le père, la mère ou le mineur lui-même, peut consulter le dossier, alors même que le ministère d'avocat n'est pas obligatoire¹². Il en résulte que dans un grand nombre de cas, les familles ne sont pas informées du contenu des rapports qui leur sont opposés, ou n'en connaissent que des bribes par l'intermédiaire du juge des enfants ou des travailleurs sociaux. Alors qu'il s'agit de personnes souvent en situation précaire, déconcertées par la procédure juridictionnelle et mal renseignées sur leurs droits, elles ne sont pas mises en mesure de faire valoir leurs arguments dans des conditions satisfaisantes¹³.

Un problème similaire peut être relevé devant le tribunal d'instance, où une partie bénéficie de l'aide juridictionnelle dans moins d'une procédure au fond sur dix. Cette proportion s'explique non par les revenus des justiciables mais par le faible nombre de personnes qui demandent le bénéfice de l'aide juridictionnelle pour pouvoir être représentées par un avocat, comme elles en ont le droit, même si la représentation ne revêt pas de caractère obligatoire. Elle doit être rapprochée de la faible proportion de personnes qui exercent une défense lorsqu'elles sont assignées en paiement devant le tribunal d'instance. Un rapport de l'Inspection générale des services judiciaires de 1995¹⁴ indiquait que plus de la moitié des débiteurs étaient condamnés devant le tribunal d'instance sans avoir fait valoir de défense, et la situation n'a guère évolué depuis lors.

Devant les conseils de prud'hommes, une enquête¹⁵ a montré non seulement que le nombre de demandeurs bénéficiant de l'aide juridictionnelle était faible, mais aussi que les bénéficiaires d'une aide se décourageaient proportionnellement plus en cours de procédure. Ainsi, en 1996, quand le nombre des aides accordées était de 12,5 pour 100 demandes nouvelles devant les conseils de prud'hommes, on pouvait estimer les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle à 9,4 % des salariés parvenant jusqu'au jugement en cas de procédure au fond, ce chiffre étant de 2,4 % en référé. Dans ce cas, toutefois, le faible nombre de personnes qui bénéficient de l'aide juridictionnelle s'explique en grande partie par le niveau actuel des seuils d'admission au bénéfice de l'aide ; en effet, on observe par ailleurs que 57,4 % des demandeurs sont représentés par un avocat en cas de procédure au fond, 30,3 % en cas de référé.

Inversement, l'admission à l'aide juridictionnelle est très importante dans une matière, les procédures de divorce, où les frais du procès pourraient parfois être couverts par un autre moyen, celui de la provision pour frais d'instance (provision "ad litem"), dont le juge peut ordonner le versement par le conjoint qui dispose des ressources les plus élevées à l'autre, en vertu de l'article 255 du code civil. Ce fort taux d'aide juridictionnelle s'explique, d'une part, par le caractère obligatoire du ministère d'avocat et, d'autre part, par les modalités particulières d'appréciation des ressources du demandeur : en vertu de l'article 5 de la loi du 10 juillet 1991, il n'est pas tenu compte des ressources du conjoint quand la procédure oppose entre eux les époux.

- Pourvois en cassation

Les effets inégalitaires de la dispense du ministère d'avocat obligatoire, conjugués à un recours insuffisant à l'aide juridictionnelle, soit par ignorance soit du fait des seuils d'admission, ont pu être mesurés au niveau de la Cour de cassation. Rappelons que devant cette juridiction, une telle dispense existe en matière pénale, en matière prud'homale, ainsi qu'en matière de surendettement, d'assistance éducative, de contentieux électoral et de contentieux des étrangers. Ainsi, devant la chambre sociale, pour les matières sans représentation obligatoire, le taux d'irrecevabilité constaté en 2000 passait de 1,6 % pour les affaires dans lesquelles le requérant était représenté par un avocat aux Conseils à 10 % en l'absence d'un tel avocat. Quant aux chances d'obtenir une cassation, elles sont en moyenne, en matière sociale, deux fois plus élevées en présence d'un avocat, et en matière pénale quatre fois plus élevées¹⁶. Ces chiffres supposeraient une analyse plus fine, mais peuvent susciter un certain nombre d'interrogations sur l'utilité d'un recours plus important à l'aide juridictionnelle pour favoriser l'assistance par un avocat.

¹² Articles 1186 et 1187 du nouveau code de procédure civile. En outre, les mesures provisoires peuvent, en cas d'urgence, être prises sans audition des père, mère ou tuteur, en vertu de l'article 1184.

¹³ Cette question est abordée notamment par le rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des services judiciaires de juin 2000, *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : Des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille*, rédigé par MM. Naves et Cathala.

¹⁴ *Bilan des trois premières années d'application de la loi relative à l'aide juridique*, Inspection générale des services judiciaires, juillet 1995.

¹⁵ Enquête réalisée sur 10 072 procédures (Ministère de la Justice, Litiges du travail au temps du jugement prud'homal, Convention n° ET-97-3, Evelyne Serverin, Directeur de recherche au CNRS, juin 2000).

¹⁶ Indications données par M. Canivet, Premier président de la Cour de cassation, lors de l'audience solennelle du 11 janvier 2000.

D/ Les disparités d'appréciation selon les bureaux d'aide juridictionnelle et le fonctionnement des bureaux

- L'existence de disparités dans l'appréciation des ressources des demandeurs

Une enquête faite auprès d'un nombre significatif de juridictions a montré que les pratiques diffèrent largement d'un bureau d'aide juridictionnelle à l'autre¹⁷. Ainsi, 53 % des bureaux interrogés déclarent tenir compte de l'aide personnalisée au logement¹⁸, tandis que les autres ne le font pas ; 33 % tiennent compte des avantages en nature tel que l'hébergement gratuit.

La plus grande partie (87 %) prennent en considération le capital déclaré du demandeur, mais selon des modalités qui varient : pour certains, la possession de biens immobiliers ou l'existence d'une épargne sont incompatibles avec l'octroi de l'aide juridictionnelle, d'autres ne tiennent compte des biens immobiliers que s'ils produisent des revenus, ou encore s'ils sont d'une certaine importance, d'autres prennent en considération la faculté de disposer du bien ou du capital.

En tout état de cause, il semble que cette prise en compte repose très largement sur la bonne foi du demandeur lorsqu'il remplit sa déclaration. 80 % des bureaux déclarent tenir compte du train de vie du demandeur, mais en pratique les bureaux n'en ont connaissance que de façon exceptionnelle ; seul un bureau explique rechercher la cohérence entre les revenus déclarés et les charges incompressibles, et un autre recourir en tant que de besoin à une enquête des services fiscaux. En réalité, dans la très grande majorité des cas, les bureaux statuent au vu de la déclaration du demandeur et de son avis d'imposition, et le cas échéant des bulletins de salaires ou de documents émanant des ASSEDIC ou de la CAF ; quelques rares BAJ demandent la production de documents relatifs au logement et une attestation bancaire, de façon à opérer une vérification plus approfondie.

Les mêmes divergences se retrouvent pour l'appréciation des ressources du demandeur en cas de divorce par requête conjointe : 57 % des bureaux cumulent dans ce cas les ressources des conjoints, parmi lesquels certains le font à la condition que les époux aient le même avocat, ou bien déclarent la même adresse.

Il est apparu également que certains bureaux d'aide juridictionnelle tenaient compte des ressources des parents lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle était demandé pour un mineur, notamment dans les dossiers ouverts au titre de l'enfance délinquante, en application de l'article 5 de la loi du 10 juillet 1991 qui prévoit qu'il est tenu compte des ressources des personnes vivant habituellement au foyer du demandeur. Or le recueil des pièces nécessaires à l'appréciation des ressources de la famille s'avère souvent difficile et les parents ne comprennent pas toujours l'enjeu de l'intervention d'un avocat. Une telle pratique peut ainsi aboutir à priver certains mineurs du droit à l'assistance d'un avocat.

- Le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle

Si l'on s'intéresse en premier lieu à la facilité d'accès pour les demandeurs, on peut relever que l'accueil pourrait être amélioré. Une enquête effectuée par le ministère de la justice en 1998 montrait que dans certaines juridictions, le public n'était reçu que certains jours, ou encore que le matin (bilan établi à partir de l'exploitation de questionnaires remplis par 87 % des BAJ). Or pour déposer leur demande, les justiciables devaient se déplacer au moins une fois dans 38 % des bureaux, deux fois dans 49 % des bureaux, trois fois et plus dans 13 % des bureaux. En outre, l'imprimé officiel de déclaration des ressources est considéré unanimement comme trop complexe. La très grande majorité des bureaux d'aide juridictionnelle ont d'ailleurs élaboré leur propre liste de pièces à fournir dans un souci de plus grande lisibilité.

Si l'on s'intéresse en second lieu au traitement des demandes, on peut constater que le délai moyen de traitement était en 1998 globalement satisfaisant : moins d'un mois dans 48 % des bureaux, entre un et deux mois dans 41 % des bureaux, plus de deux mois dans 11 % des bureaux. Toutefois, quelques bureaux ainsi que certaines sections dépassent largement le délai de deux mois.

¹⁷ Enquête faite en janvier 2001 par voie de questionnaire auprès des bureaux d'aide juridictionnelle de 31 juridictions.

¹⁸ Du fait des renvois opérés la loi du 10 juillet 1991 et son décret d'application, l'allocation de logement familial, qui fait partie des prestations familiales, est exclue de l'appréciation des ressources des demandeurs, tandis que l'aide personnalisée au logement et l'allocation de logement ne le sont pas, malgré un objet similaire. Une modification des textes avait été envisagée par la Chancellerie au printemps 2000, mais elle a été repoussée en raison de la réforme en cours des aides au logement.

L'investissement des membres des juridictions et des membres des bureaux est inégal. En 1998, il semblait que les deux tiers des bureaux soient présidés par des magistrats en activité, le tiers restant par des magistrats honoraires (bilan établi à partir de l'exploitation de questionnaires remplis par 87 % des BAJ). Depuis l'intervention de la loi du 18 décembre 1998, le greffier en chef, qui préside le bureau en l'absence du président, joue un rôle croissant. La participation de certains membres du bureau à ses séances est variable : le même questionnaire donnait une moyenne de 32 % pour les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, 66 % pour les directions départementales des services fiscaux, 60 % pour les usagers.

Par ailleurs, des difficultés spécifiques méritent d'être soulignées.

Tout d'abord, le choix d'un bureau d'aide juridictionnelle unique, établi au siège de chaque tribunal de grande instance, pour toutes les instances relevant des juridictions statuant en premier ressort ou en appel, entraîne des difficultés particulières pour l'examen des demandes relatives aux *affaires qui relèvent des juridictions administratives*.

En premier lieu, les séances des sections administratives sont souvent peu nombreuses, entraînant des délais d'examen des demandes plus importants¹⁹. Cette situation est dans certains cas corrigée par le président, qui statue seul sur les demandes ne présentant manifestement pas de difficulté sérieuse, mais cette faculté est utilisée de façon inégale selon les sections.

En second lieu, le plus souvent, il n'existe pas encore de liaison informatique entre la section administrative du BAJ et le tribunal administratif. L'existence d'une demande d'aide juridictionnelle n'est pas systématiquement connue du tribunal administratif, alors pourtant qu'elle a une incidence sur les délais applicables pour le saisir. On peut ajouter que s'il est plus simple pour les demandeurs de s'adresser à un guichet unique, l'assimilation des spécificités de la procédure administrative par les agents chargés du traitement des demandes est très inégale d'un bureau à l'autre.

Les tribunaux administratifs sont très partagés sur l'opportunité du maintien du système actuel, mais soulignent tous le besoin de personnel de greffe supplémentaire dans l'hypothèse où l'examen des demandes d'aide juridictionnelle dépendrait de nouveau de leurs services²⁰.

D'autre part, des difficultés demeurent pour les demandes d'aide juridictionnelle dans le cadre d'une *commission d'office*, dont le traitement a été aligné par la loi du 10 juillet 1991 sur celui des autres demandes. En pratique, l'avocat commis d'office est souvent amené à intervenir avant que le bureau d'aide juridictionnelle ait statué, ce qui conduit fréquemment celui-ci à accorder l'aide juridictionnelle en l'état, après un examen relativement sommaire de la demande et sans disposer des pièces justifiant des ressources du demandeur. Il convient cependant de relever que la grande majorité des personnes concernées sont manifestement dépourvues de ressources.

2. LA SITUATION DES AUXILIAIRES DE JUSTICE

A/ La rétribution des auxiliaires de justice

- Les avocats : base de calcul de la contribution de l'Etat

Le rapport du Conseil d'Etat, en 1990, avait souligné le caractère insuffisant de l'indemnisation des avocats dans le cadre de l'aide judiciaire, et plus encore des commissions d'office au pénal, les deux systèmes étant à l'époque distincts. Il préconisait le passage à une véritable rémunération, de caractère forfaitaire mais calculée à partir, d'une part, du coût horaire de l'intervention de l'avocat, comprenant sa prestation intellectuelle et une fraction de ses frais généraux, et, d'autre part, d'une évaluation du nombre moyen d'heures par types de dossiers. Il était toutefois proposé de pratiquer un abattement correspondant au devoir de solidarité des avocats. Le montant du coût horaire n'était pas expressément chiffré, mais il pouvait être évalué à 440 F environ avant abattement, eu égard aux chiffres partiels donnés et aux références proposées.

¹⁹ Une consultation, à laquelle 29 des 35 tribunaux administratifs ont répondu, a montré qu'une douzaine de sections administratives s'étaient réunies une fois par trimestre seulement en 2000.

²⁰ La consultation susmentionnée a fait apparaître que 16 tribunaux administratifs étaient hostiles à un changement de la situation actuelle, essentiellement par crainte d'un alourdissement des charges du greffe, tandis que 11 en estimaient les inconvénients suffisamment importants pour en préconiser la modification.

Le système retenu correspond globalement à ce schéma. A l'issue d'arbitrages gouvernementaux, l'objectif retenu fut de 345 F (53 euros) l'heure, qui devait être atteint dans le cadre d'une mise en oeuvre progressive de la réforme sur trois ans, le taux de 250 F (38 euros) étant prévu pour la première année. Afin d'éviter le risque d'influence d'un tel barème sur les honoraires des avocats dans le secteur non aidé, compte tenu de la distorsion existant nécessairement entre un taux moyen diminué d'un abattement et de l'extrême diversité des coûts réels selon les avocats, la référence au taux horaire fut abandonnée au cours de la discussion parlementaire au profit de la notion d'unité de valeur. Toutefois, la correspondance implicite était de 2 UV pour une heure, et l'UV fut fixée à 125 F (19,1 euros) pour 1992.

Mais ce montant n'a été que faiblement revalorisé, passant de 125 F (19,1 euros) pour 1992 à 128 F (19,5 euros) pour 1993, 130 F (19,8 euros) pour 1995, 132 F (20,1 euros) pour 1998 et 134 F (20,4 euros) pour 2000, soit une augmentation de 7,2 % en huit ans. Compte tenu des majorations applicables selon la charge d'aide juridictionnelle du barreau (cf *infra*), le taux moyen pondéré de l'UV en aide juridictionnelle totale est aujourd'hui de 144 F (22 euros).

Si les promesses n'ont pas été tenues quant au montant de l'UV, la révision du barème, en revanche, a permis de corriger un certain nombre des distorsions antérieures et d'améliorer la rétribution des avocats. En particulier, en matière civile, les tarifs ont été rééquilibrés au profit des procédures autres que des divorces, notamment au profit des procédures devant le conseil de prud'hommes (+ 123 %). En matière pénale, la tarification a permis une meilleure coïncidence avec la réalité des prestations ; ainsi, la rétribution au titre de l'instruction correctionnelle était multipliée par 5, au titre de l'instruction criminelle par 13. A volume d'activité constant, l'impact de la refonte du barème correspond à une augmentation de la contribution de l'Etat entre 1991 et 1995 de plus de 60 % en matière civile et de plus de 180 % en matière pénale. Par la suite, le barème n'a été modifié qu'à la marge, par l'ajout de quelques nouvelles rubriques, jusqu'à la grève de la fin de l'année 2000.

Barème de rétribution des missions d'aide juridictionnelle pour les principales procédures

	1989	1992	2000	21/1/2001²¹	1/1/2002
Nature de la procédure		Nombre d'UV Montant de la contribution de base HT ²²	Nombre d'UV Montant de la contribution de base HT ²³	Nombre d'UV Montant de la contribution de base HT ²³	Nombre d'UV Montant de la contribution de base HT ²³
Divorce pour faute	2 250 F	24 UV 3 000 F	24 UV 3 456 F	30 UV 4 320 F	36 UV 5 184 F 790 euros
Autres divorces	2 250 F	20 UV 2 500 F	20 UV 2 880 F	20 UV 2 880 F	30 UV 4 320 F 659 euros
Procédure après divorce devant le JAF		10 UV 1 250 F	10 UV 1 440 F	10 UV 1 440 F	30 UV 2 016 F 307 euros
Autres instances devant le JAF		14 UV 1 750 F	14 UV 2 016 F	14 UV 2 016 F	16 UV 2 304 F 351 euros
Assistance éducative		8 UV 1 000 F	8 UV 1 152 F	8 UV 1 152 F	16 UV 2 304 F 351 euros
Prud'hommes	1 120 F	20 UV 2 500 F	20 UV 2 880 F	24 UV 3 456 F	30 UV 4 320 F 659 euros
Prud'hommes avec départage	1 120 F	24 UV 3 000 F	24 UV 3 456 F	28 UV 4 032 F	36 UV 5 184 F 790 euros
Référé prud'homal		8 UV 1 000 F	8 UV 1 152 F	10 UV 1 440 F	16 UV 2 304 F 351 euros

.../...

²¹ En vertu du décret n° 2001-52 du 17 janvier 2001.

²² Sur la base d'un montant de l'unité de valeur de 125 F.

²³ Sur la base d'un montant moyen de l'unité de valeur de 144 F.

	1989	1992	2000	21/1/2001	1/1/2002
Nature de la procédure		Nombre d'UV Montant de la contribution de base HT	Nombre d'UV Montant de la contribution de base HT	Nombre d'UV Montant de la contribution de base HT	Nombre d'UV Montant de la contribution de base HT
Référé prud. avec départage		12 UV 1 500 F	12 UV 1 728 F	14 UV 2 016 F	24 UV 3 456 F <i>527 euros</i>
Tribunal des affaires de sécurité sociale	910 F	14 UV 1 750 F	14 UV 2 016 F	sans changement	sans changement <i>307 F</i>
Baux d'habitation		14 UV 1 750 F	14 UV 2 016 F	21 UV 3 024 F	21 UV 3 024 F <i>461 euros</i>
Baux d'habitation en référé		8 UV 1 000 F	8 UV 1 152 F	16 UV 2 304 F	16 UV 2 304 F <i>351 euros</i>
Diff. d'exécution dev. le juge de l'exécution			2 UV 288 F	2 UV 288 F	4 UV 576 F <i>88 euros</i>
Appel	1 590 F	14 UV 1 750 F	14 UV 2 016 F	sans changement	sans changement <i>307 euros</i>
Assistance d'une partie civile devant le tribunal correctionnel		8 UV 1 000 F	8 UV 1 152 F	sans changement	sans changement <i>176 euros</i>
Instruction criminelle	4 X 464 F	50 UV 6 250 F	50 UV 7 200 F	sans changement	sans changement <i>1 098 euros</i>
Assistance d'un accusé devant la cour d'assises	5 X 580 F	40 UV 5 000 F	40 UV 5 760 F	sans changement	sans changement <i>878 euros</i>
Instruction correct. avec détention prov.	4 X 464 F	20 UV 2 500 F	20 UV 2 880 F	sans changement	sans changement <i>439 euros</i>
Assistance d'un prévenu dev. le tribunal correct.	2,5 X 290 F	4 UV 500 F	4 UV 576 F	8 UV 1 152 F	8 UV 1 152 F <i>176 euros</i>
Appel correctionnel	3 X 348 F	4 UV 500 F	4 UV 576 F	8 UV 576 F	8 UV 1 152 F <i>176 euros</i>
Etrangers art. 35 bis et 35 quater			2 UV 288 F	4 UV 576 F	4 UV 576 F <i>88 euros</i>
Tribunal adm. et CAA, aff. au fond	2 250 F	20 UV 2 500 F	20 UV 2 880 F	sans changement	sans changement <i>439 euros</i>
Garde à vue ²⁴ - Forfait de base			300 F	360 F	400 F <i>61 euros</i>

Des majorations sont en outre prévues dans certains cas. En matière civile, elles concernent les incidents et les mesures d'instruction et peuvent se cumuler dans la limite de 16 UV par affaire. Toutefois, elles représentent une part très limitée de la rétribution des avocats ; les données rassemblées par l'Union nationale des caisses d'avocats, à partir de 102 barreaux, montraient qu'en 2000 elles s'élevaient à 1,7 % seulement du montant total de la contribution versée par l'Etat au titre des missions civiles. Une analyse plus fine conduite sur un échantillon²⁵ faisait apparaître que 10 % des missions faisaient l'objet d'une majoration.

Inversement, il existe des hypothèses de minoration de la contribution de l'Etat :

- en cas d'extinction de l'instance pour une cause autre qu'un jugement ou une transaction, et en cas, devant les juridictions administratives, de non-lieu ou de désistement, le montant de la rétribution de l'avocat ne peut dépasser la moitié de celle fixée par le barème de l'aide totale ; son montant est fixé par le juge sur demande de l'avocat, en fonction des diligences accomplies (article 111 du décret du 19 décembre 1991) ;

²⁴ Procédure hors UV

²⁵ Echantillon de 76 326 observations sélectionnées aléatoirement.

- la contribution versée par l'Etat est réduite lorsqu'un avocat est chargé d'une série d'affaires présentant à juger des questions semblables (article 38 de la loi du 10 juillet 1991, article 109 du décret du 19 décembre 1991).

L'analyse citée précédemment montre que 6 % des missions feraient l'objet d'une minoration.

- Les avocats : la majoration en fonction du volume des missions

Indépendamment des majorations individuelles déjà évoquées, il existe au profit des avocats, en cas d'aide juridictionnelle totale, une majoration de l'unité de valeur par barreau. Cette majoration est fonction de la moyenne par avocat du barreau du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle²⁶. Il existe dix tranches de majoration, qui vont de 2 à 20 F (0,3 à 3 euros) - la possibilité offerte par le décret d'aller jusqu'à 30 % de majoration n'a en pratique jamais été utilisée, puisque la majoration la plus importante est de 15 %.

Les barreaux sont reclassés en principe chaque année entre les différentes tranches. Toutefois, il est en pratique très difficile de baisser le montant de l'unité de valeur pour un barreau ; aussi, la révision du classement n'a été engagée que les années où le montant de l'unité de valeur était augmenté en loi de finances et a été mise en œuvre de telle façon qu'aucun barreau ne connaisse de baisse en valeur absolue.

Outre cette difficulté de mise en œuvre, deux critiques peuvent être adressées au mécanisme.

En premier lieu, la majoration favorise les petits, voire les très petits barreaux de province, dont certains enregistrent d'ailleurs un revenu moyen par avocat supérieur à la moyenne nationale²⁷. Inversement, elle pénalise certains grands barreaux et des barreaux de la région parisienne, qui mènent souvent une politique dynamique en matière d'aide juridictionnelle, et correspondent aux zones dans lesquelles les frais des cabinets d'avocats sont les plus élevés.

En second lieu, le dispositif repose sur une appréciation trop globale. En effet, la charge de l'aide juridictionnelle n'est pas toujours équitablement répartie entre tous les avocats d'un même barreau mais peut varier fortement d'un cabinet à l'autre.

- La rétribution des autres auxiliaires de justice

La loi du 10 juillet 1991 a plus faiblement revalorisé la rétribution des autres auxiliaires de justice que celle des avocats : + 10 % pour les avoués et pour les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, + 22 à 44 %, selon les actes, pour les huissiers de justice. Le tableau suivant donne les montants en vigueur.

	Montant de la rétribution	
Avoués (devant la cour d'appel)	1 750 F	267 euros
Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (devant ces juridictions)	2 500 F	382 euros
Huissiers de justice - par acte délivré	65 F	10 euros
Huissiers de justice - par procès-verbal	140 F	22 euros
Notaires - actes soumis au droit fixe	120 F	18 euros
Notaires - actes soumis au droit proportionnel	350 F	54 euros
Commissaires priseurs - prisee	150 F	23 euros
Greffiers des tribunaux de commerce	140 F	22 euros

Les montants en euros ont été fixés par le décret n° 2001-373 du 27 avril 2001 (JO 29/04/2001 p. 6837) et seront applicables au 1^{er} janvier 2002.

²⁶ Article 27 de la loi du 10 juillet 1991, article 116 du décret du 19 décembre 1991 et arrêté du 24 décembre 1999 fixant la majoration des unités de valeur pour les missions d'aide juridictionnelle totale.

²⁷ Relèvent notamment de la classe de la majoration la plus élevée cinq barreaux dont le revenu moyen par avocat dépasse la moyenne nationale :

Argentan	21 avocats	410 748 F de revenu moyen en 1999
Bernay	14	384 163
Béthune	77	381 973
Briey	12	723 656
Montluçon	19	377 229

Cette rétribution a été fixée en francs par le décret du 19 décembre 1991 et n'a pas été réévaluée depuis lors.

La rémunération des experts, en revanche, ne fait pas l'objet d'un encadrement spécifique, mais est prise en charge au même titre que l'ensemble des frais occasionnés par les mesures d'instruction. En matière civile, la rémunération de l'expert est fixée par le juge dès le dépôt du rapport d'expertise, en fonction des diligences accomplies, du respect des délais impartis et de la qualité du travail fourni (article 284 du nouveau code de procédure civile). Dans la pratique, les experts demandent d'une part le remboursement des débours et d'autre part un honoraire calculé à la vacation horaire. La liberté de l'honoraire est la règle, mais l'usage veut que le juge n'admette qu'exceptionnellement un montant de vacation horaire supérieur à 550 F (84 euros), celui-ci étant plutôt de l'ordre de 300 F (46 euros) pour les missions simples qui comportent essentiellement des constatations - ces chiffres étant toutefois contestés par les experts, qui les estiment très inférieurs à leur rémunération professionnelle habituelle...

B/ La répartition de l'aide juridictionnelle selon les barreaux et les avocats

- La concentration de l'aide juridictionnelle par barreau

La situation est très inégale d'un barreau à l'autre. Ainsi, en termes de nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle par avocat et par an, en 1999, la moyenne nationale est de 23 (hors avocats stagiaires). Mais elle est de 3 à Paris pendant qu'elle est de 161 et 159 à Péronne et à Douai. Il n'en résulte pas nécessairement une situation critique ; ainsi, le revenu annuel moyen de ces deux barreaux est respectivement de 320 144 F (48 806 euros) et 316 762 F (48 290 euros). La situation est plus difficile lorsqu'un même barreau connaît à la fois un fort taux d'aide juridictionnel et un bas revenu, comme à Bobigny, où le nombre d'admissions est de 79 par avocat, pour un revenu annuel moyen de 185 755 F (28 318 euros), soit l'un des plus bas de France.

Les variations sont également fortes si l'on observe la part du revenu tiré de l'aide juridictionnelle dans chaque barreau.

Répartition des barreaux en fonction du % du revenu moyen tiré de l'aide juridictionnelle dans le revenu moyen global, en 1999²⁸

Part de l'AJ	< 5 %	5 à 10 %	10 à 15 %	15 à 20 %	20 à 25 %	25 à 30 %
% d'avocats	73,82 %	18,05 %	5,84 %	1,76 %	0,51 %	0,03 %

73,8 % des avocats appartiennent à un barreau dont le revenu moyen tiré de l'aide juridictionnelle représente moins de 5 % du revenu moyen global. Si l'on s'intéresse aux barreaux où l'aide juridictionnelle représente plus de 15 % du revenu, on observe que 37 avocats (0,12 % de la profession) appartiennent à des barreaux dans lesquels, de surcroît, le revenu moyen global avant impôt est inférieur à 200 000 F (30 489 euros) par an, 0,92 % à des barreaux dans lesquels ce revenu est compris entre 200 et 300 000 F (45 735 euros), 1,19 % à des barreaux dans lesquels il est compris entre 300 et 400 000 F (60 980 euros) et 0,07 % à des barreaux dans lesquels il est compris entre 400 et 500 000 F (76 225 euros).

- La concentration de l'aide juridictionnelle par avocat

Les disparités sont encore plus fortes entre avocats.

Une étude effectuée par le barreau de Lille²⁹ a mis en évidence l'inégale répartition des dossiers d'aide juridictionnelle. Ainsi, en 1999, 45 % des avocats du barreau n'avaient effectué aucune mission au titre de l'aide juridictionnelle, 13 % avaient perçu moins de 10 000 F (1 524 euros) au titre de l'aide juridictionnelle et 42 % plus de 10 000 F. La proportion d'avocats qui n'effectuent aucune mission d'aide juridictionnelle s'accroît avec la taille de la structure : de 25 % dans les cabinets individuels et les sociétés civiles de moyens, elle passe à 51 % dans les associations et les sociétés civiles professionnelles et à 79 %

²⁸ Ce tableau doit être interprété avec précaution. En effet, pour comparer le revenu tiré de l'aide juridictionnelle au revenu global, un abattement de 65 % avait été appliqué arbitrairement aux montants versés au titre de l'aide juridictionnelle, qui ne tient pas compte des différences de taux de charges selon les barreaux et excède très vraisemblablement les taux des cabinets qui traitent des dossiers à l'aide juridictionnelle.

²⁹ Etude effectuée par Hélène Gorre, stagiaire au conseil de l'ordre du barreau de Lille, les revenus de 1999 étant déduits des cotisations 2000 à l'ordre et le montant des fonds perçus au titre de l'aide juridictionnelle des sommes versées par la CARPA.

dans les sociétés commerciales (SELARL, SARL, SELAFA et SA). Les avocats qui ne prennent aucun dossier d'aide juridictionnelle sont en même temps ceux dont les revenus sont le plus souvent les plus élevés ; ainsi, la moyenne des sommes perçues au titre de l'aide juridictionnelle par les avocats dont le revenu dépasse 500 000 F (76 225 euros) est de 5 589 F (852 euros) par avocat. Inversement, cette moyenne s'élève à 41 611 F (6 344 euros) pour les avocats exerçant en cabinet individuel dont le revenu est inférieur à 100 000 F (15 245 euros). Enfin, 9 avocats, dont le revenu moyen est de 204 412 F (31 163 euros), perçoivent plus de 200 000 F (30 490 euros) au titre de l'aide juridictionnelle, le maximum s'établissant à 355 000 F (54 120 euros).

Les données rassemblées par l'Union nationale des caisses d'avocats, à partir de 102 barreaux représentant 13 811 avocats, montraient qu'en 2000, 24 % des avocats n'avaient effectué aucune mission d'aide juridictionnelle. Par ailleurs, sur le total des missions effectuées, il semblerait que les trois quarts l'aient été soit par des avocats exerçant en cabinet individuel, soit par des avocats collaborateurs. Enfin, on observe que l'aide juridictionnelle peut dans certains cas s'avérer rémunératrice : en 2000, 41 structures, dont douze cabinets individuels, ont perçu plus de 500 000 F TTC (76 225 euros) au titre de l'aide juridictionnelle, le montant maximal pour un cabinet individuel s'établissant à 1 100 000 F (167 695 euros).

C/ L'organisation de l'intervention des avocats

- L'expérience des protocoles

En vertu de l'article 91 du décret du 19 décembre 1991, les barreaux peuvent passer avec le tribunal de grande instance un protocole, qui doit être homologué par le garde des sceaux, pour souscrire des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation, afin d'assurer une meilleure organisation de la défense pénale. Quand un tel protocole existe, le ministre peut majorer les rétributions allouées aux avocats dans la limite de 20 %. Les domaines dans lesquels ce système peut être mis en oeuvre ont été progressivement étendus ; ils couvrent désormais les procédures correctionnelles, l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, l'assistance éducative et les procédures relatives à l'entrée et au séjour des étrangers.

Il existe actuellement 29 protocoles homologués³⁰, dans des juridictions qui représentent 38 % de l'activité pénale des tribunaux de grande instance ; sont concernés en particulier la plupart des barreaux d'Ile-de-France et des plus grandes villes de province. La dotation complémentaire versée au titre des protocoles est d'environ 13,5 MF (2,06 M euros) en 2000, correspondant à une majoration comprise entre 11 et 20 % selon les barreaux, la plupart se situant entre 15 et 20 %.

Les protocoles s'efforcent tous d'accroître l'effectivité de la présence des avocats par l'organisation de permanences devant les différentes juridictions concernées et sur les lieux de garde à vue. Une coordination des permanences est souvent assurée par des avocats volontaires désignés par l'ordre, qui sont alors les interlocuteurs des magistrats et de la police. Les juridictions prennent elles aussi des engagements, notamment en termes d'information de l'avocat de permanence sur l'état des défèrements ou des présentations, d'accès aux copies de la procédure, de mise à disposition d'un local approprié pour les entretiens avec le prévenu ou la victime, de conditions d'évocation des dossiers nécessitant un traitement immédiat pour permettre un bon exercice des droits de la défense.

Les protocoles prévoient également le développement de formations spécialisées, qui sont souvent obligatoires pour les stagiaires, ainsi que pour les avocats qui souhaitent se spécialiser dans certaines matières ; tel est le cas fréquemment pour l'assistance des mineurs, et dans certains barreaux pour les procédures liées à l'entrée et au séjour des étrangers.

Pour ce qui concerne l'organisation des permanences, on constate qu'elles sont réparties le plus souvent entre les avocats stagiaires et les avocats volontaires, certains avocats étant en outre spécialisés pour les procédures concernant les mineurs et, parfois, les étrangers ; toutefois, il est assez fréquent qu'elles revêtent un caractère obligatoire entre tous les membres du barreau pour les gardes à vue. Les permanences et les tâches de coordination donnent souvent lieu à une rémunération forfaitaire, qui s'ajoute

³⁰ 8 nouveaux protocoles sont en outre en cours d'homologation.

ou bien se substitue à la rétribution de l'Etat à raison des missions effectuées par l'avocat ; son montant est très variable selon les barreaux : pour les permanences, il va de 300 F à 3 500 F (de 46 à 534 euros) par jour. Un tel système permet de compenser l'astreinte imposée à l'avocat mais suppose un suivi fin de la part du barreau, qui assume le risque financier en cas de dépassement du montant de la contribution versée par l'Etat.

L'évaluation est opérée par le moyen, le plus souvent, de réunions entre les parties prenantes, afin de résoudre certaines difficultés, et de bilans périodiques.

La chancellerie porte une appréciation positive sur l'expérience des protocoles, qui a incité les barreaux à s'impliquer dans l'organisation de la défense. En l'absence de ces protocoles et des financements supplémentaires qui les accompagnent, les réformes de la procédure pénale auraient, dans les grandes juridictions, connu d'importantes difficultés d'application. Le ministère regrette toutefois l'insuffisance de l'évaluation, au moyen de bilans trop souvent lacunaires, et l'insuffisant suivi administratif et financier des protocoles par les barreaux et les CARPA, qui dans bien des cas ne permet pas de connaître le coût des actions engagées dans le cadre du protocole.

- Le problème des commissions d'office et des procédures d'urgence

En l'absence de protocole, les commissions d'office continuent dans certains cas de soulever des difficultés. En effet, la commission d'office de l'avocat, qui vise à désigner un avocat en urgence lorsque le justiciable n'en connaît pas et qu'il est nécessaire qu'il puisse être assisté, ne garantit aucunement la rétribution de l'avocat car elle est indépendante de l'admission à l'aide juridictionnelle³¹.

De la même façon, l'aide juridictionnelle provisoire accordée à l'audience par un magistrat ne garantit pas la rétribution de l'avocat lorsque l'aide juridictionnelle est en définitive refusée du fait du niveau de ressources du demandeur ou du caractère incomplet du dossier. Les avocats peuvent ainsi parfois hésiter à engager des procédures sans savoir s'ils seront rémunérés.

D/ La gestion par les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA)

Depuis la réforme de 1991, les fonds de l'aide juridictionnelle sont versés aux avocats par l'intermédiaire de la caisse des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) dont chaque barreau est doté (articles 27 à 30 de la loi du 10 juillet 1991)³². L'Etat affecte ainsi annuellement une dotation à chaque barreau, qui fait l'objet d'une provision en début d'année et est liquidée en fin d'année en fonction du nombre de missions d'aide juridictionnelle achevées. Les modalités et le montant du paiement des avocats effectuant des paiements sont déterminés dans chaque barreau par le règlement intérieur.

Les CARPA ont dû consacrer des moyens nouveaux, en personnel et en matériel informatique, à la gestion des fonds de l'aide juridictionnelle, et sont obligées par la loi du 10 juillet 1991 de désigner un commissaire aux comptes. Un certain nombre de tâches d'intérêt commun sont en outre assurées par l'UNCA, l'Union nationale des caisses d'avocats, association qui regroupe toutes les CARPA et qui s'est très fortement impliquée pour le bon fonctionnement du système. Les CARPA ne reçoivent pas de dotation pour assurer cette gestion mais en contrepartie ont été autorisées à placer les fonds versés par l'Etat et à utiliser les produits financiers qui en résultent pour couvrir les frais de fonctionnement du service de l'aide juridictionnelle, ainsi que les produits financiers des fonds de tiers (décret du 10 octobre 1996 et décret du 5 juillet 1996 modifiant le décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat). Ces sommes ont été suffisantes durant les premières années d'application de la réforme. Elles ne le sont plus aujourd'hui dans de nombreux barreaux, du fait de la baisse des taux d'intérêt et de la limitation des avances de l'Etat, qui ont entraîné une très forte diminution des produits financiers résultant du placement de ces avances.

³¹ L'article 19 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit seulement que l'avocat désigné d'office peut saisir le bureau d'aide juridictionnelle au lieu et place de la personne assistée.

³² Pour les autres auxiliaires de justice, la contribution de l'Etat est versée par le trésorier payeur général sur production de l'attestation de mission (articles 106 et 107 du décret du 19 décembre 1991).

Une étude statistique effectuée par l'UNCA³³ fait apparaître un délai moyen de paiement des missions relativement satisfaisant, puisque le règlement par la CARPA intervient en moyenne 96 jours après la date de l'attestation de fin de mission. Le délai est correct pour les missions civiles, qui représentent la grande majorité des missions (57 jours), il est plus long pour les missions administratives (83 jours) et pénales (149 jours).

Le suivi des missions devrait être encore amélioré par l'établissement de liaisons informatiques entre les bureaux d'aide juridictionnelle et les CARPA, qui devrait être généralisé d'ici la fin de l'année 2002.

3. L'ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT

A/ La dépense budgétaire

La dépense budgétaire a été multipliée par trois en francs constants entre 1991 et 1999³⁴.

Dépense réelle constatée par l'Agence comptable centrale du Trésor, comprenant la dotation annuelle des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), la rétribution des avoués, huissiers, experts, enquêteurs, etc

Année	1991	1992 ³⁵	1993 ³⁵	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Montant (en MF)	367,72	859,39	1047,12	725,63	864,66	1072,11	1208,07	1240,76	1295,36	1233,50
Montant (en euros)	56,06	131,01	159,63	110,62	131,82	163,44	184,17	189,15	197,48	188,05

Dotation annuelle des CARPA (rétribution des avocats)

1999	1 039,22 MF	158,43 M euros
2000	939,45 MF	143,22 M euros

B/ La dépense fiscale

Le taux réduit de TVA, soit 5,5 % au lieu de 19,6 %, est appliqué aux prestations accomplies par les avocats et avoués dans le cadre de l'aide juridictionnelle³⁶. Cette dépense fiscale est évaluée à 220 MF (33,5 M euros) pour l'année 2000, qui correspondent à l'application du taux réduit de TVA tant au montant des indemnités versées par l'Etat qu'au montant des honoraires complémentaires versés par les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle. La dépense réelle, correspondant à l'application du taux réduit aux seules sommes versées par les bénéficiaires de l'aide partielle, peut être évaluée à environ 70 MF (10,7 M euros).

C/ Le coût de fonctionnement des BAJ

Les bureaux constituent des services du tribunal de grande instance et ne disposent pas de budget propre. Leur coût de fonctionnement ne peut donc être identifié. En revanche, même s'ils ne sont pas dotés d'effectifs propres, on peut considérer que 428 fonctionnaires étaient affectés dans les secrétariats des bureaux d'aide juridictionnelle en 1998. Dans les juridictions les plus importantes, un greffier en chef est affecté à temps complet et responsable du bureau d'aide juridictionnelle ; en revanche, dans un bureau sur deux, aucun encadrement par un agent de catégorie A ou B n'est assuré. La charge de travail correspond au traitement de 1 800 demandes en moyenne par agent et par an ; mais pour 16 % des bureaux, cette charge est comprise entre 3 000 et 6 000 dossiers.

³³ Etude effectuée en février 2001 à partir des données 2000 de 102 barreaux, représentant 13 811 avocats (sur un total de 181 barreaux et 36 445 avocats).

³⁴ Les montants de l'année 2000 sont plus faibles en raison de la grève des avocats.

³⁵ Les chiffres de 1992 et 1993 s'expliquent par l'importance de la dotation aux CARPA, qui a ensuite été fixée en fonction des rétributions effectivement versées aux avocats, la montée en charge ayant été plus lente que prévu.

³⁶ En vertu de l'article 279 f du code général des impôts.

Il convient de signaler par ailleurs que certaines autres tâches sont confiées aux greffes des juridictions :

- le constat de l'exécution, par les avocats et les autres auxiliaires de justice, de leur mission ;
- l'établissement des états nécessaires au recouvrement des sommes avancées par l'Etat.

D/ Les financements alternatifs à ceux de l'Etat

Pour limiter la dépense budgétaire de l'Etat, les frais relevant de l'aide juridictionnelle peuvent être couverts :

- soit par le bénéficiaire de l'aide, notamment en cas de ressources nouvelles du fait du procès,
- soit par son adversaire, lorsqu'il dispose de ressources suffisantes.

- Le recouvrement sur le bénéficiaire de l'aide

L'article 50 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit le retrait de l'aide juridictionnelle dans quatre hypothèses :

- en cas d'obtention de l'aide à la suite de déclarations ou au vu de pièces inexactes,
- s'il survient au bénéficiaire des ressources nouvelles en cours d'instance, dès lors que si ces ressources avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée,
- si la décision de justice lui procure de telles ressources,
- si la procédure engagée a été jugée dilatoire ou abusive.

Le principe selon lequel l'Etat n'a pas à supporter définitivement le coût du procès lorsque celui-ci procure de nouvelles ressources au bénéficiaire de l'aide peut sembler intéressant. On peut penser notamment, en cas de divorce, aux jugements accordant au conjoint bénéficiaire de l'aide une prestation compensatoire ou procédant à la liquidation de la communauté. Toutefois, la procédure suppose le retrait de l'aide juridictionnelle par le bureau d'aide juridictionnelle. Or celui-ci ne reçoit généralement pas communication des décisions de justice et n'est donc pas informé des ressources nouvelles qu'elles ont pu procurer aux bénéficiaires de l'aide ; il a encore moins de moyens de connaître l'accroissement des revenus du bénéficiaire pour d'autres causes.

Au total, le nombre de retraits est extrêmement faible : un par an et par bureau en moyenne en 1998, soit à la suite d'une dénonciation qui fait apparaître une fausse déclaration, soit lorsque la décision de justice est à l'origine de nouvelles ressources.

- Le recouvrement sur l'adversaire du bénéficiaire

Le recouvrement sur la partie adverse peut intervenir sur l'initiative de deux acteurs :

- l'avocat, qui doit présenter des conclusions en ce sens, sur lesquelles se prononce le juge ; dans ce cas, le recouvrement ne concerne que les honoraires et l'avocat renonce au bénéfice de la participation de l'Etat à sa rétribution (article 37 de la loi du 10 juillet 1991)³⁷ ;
- l'Etat, d'office, sauf si le juge a dispensé l'adversaire de ce remboursement pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique de cette partie ; le remboursement concerne tant les dépens que la rétribution des auxiliaires de justice (article 43).

Ces mécanismes ne peuvent jouer en matière pénale, sauf si le bénéficiaire de l'aide est la partie civile. Ils supposent en outre que la partie adverse, d'une part, dispose de ressources suffisantes et, d'autre part, soit la partie perdante ou soit condamnée aux dépens. Compte tenu de ces conditions, la chancellerie estime que le remboursement par l'adversaire peut jouer dans 20 à 25 % des affaires civiles environ.

. La mise en oeuvre de l'article 37

L'article 37 est peu utilisé par les avocats, pour trois raisons principales :

- le dispositif est méconnu ;

³⁷ Les auxiliaires de justice rémunérés selon un tarif peuvent de la même façon renoncer à percevoir la contribution de l'Etat et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens qui ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre.

- l'avocat prend un risque en poursuivant le recouvrement sur la partie adverse et ne peut revenir sur sa décision de renoncer à la rétribution de l'Etat ;
- les juges se montrent souvent parcimonieux dans l'utilisation de ces dispositions, de telle sorte que l'indemnité allouée dépasse de peu, voire est inférieure à celle prévue au titre de l'aide juridictionnelle, ce qui n'encourage pas les avocats à entamer une procédure de recouvrement.

Cette situation ne semble pas devoir être modifiée du fait de l'entrée en vigueur - subordonnée à l'intervention d'un décret d'application - des nouvelles dispositions introduites par la loi du 18 décembre 1998. Celles-ci ont précisé qu'à défaut de demande dans un délai de six mois, l'avocat est réputé avoir renoncé à la perception de la contribution de l'Etat. C'est ainsi la renonciation qui devient le droit commun ; mais encore faut-il que l'avocat ait demandé au juge la condamnation de la partie adverse au paiement d'une somme au titre des frais que son client aurait exposé en l'absence d'aide juridictionnelle.

. La mise en oeuvre de l'article 43

L'article 43, quant à lui, a été mis en oeuvre de façon très progressive : de 31,4 MF (4,8 M euros) en 1994, le recouvrement était passé à 78,2 MF (11,9 M euros) en 1998. Toutefois, malgré une nette amélioration, on relevait en 1998 que 23 % des juridictions n'avaient pas encore mis en oeuvre cette procédure, et au début de l'année 1999, que tel était le cas de 15 à 20 % des juridictions. On se rapproche désormais des hypothèses formées par la chancellerie lors de la préparation de la loi du 10 juillet 1991, qui portaient sur un montant de 100 MF (15,2 M euros) environ pour 1 300 MF (198 M euros) de dépenses réelles.

On peut relever toutefois que le recouvrement est complexe en cas d'exercice d'une voie de recours contre la décision juridictionnelle en vue de laquelle les frais ont été exposés. En effet, dans ce cas, la procédure de recouvrement est suspendue, et un nouvel état de recouvrement doit être établi - parfois deux ou trois ans plus tard - si la charge des dépens s'en trouve modifiée.

ANNEXE IV

ACTIVITÉ DES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX DE L'AIDE

JURIDIQUE OU DE L'ACCÈS AU DROIT EN 2000

Département Date de publication	Particip. financières • Ministère de la Justice • Autres membres	Actions menées en 2000 dans le cadre du CDAJ ou du CDAD
Haute-Corse 26/01/1993	150 000 F 95 000 F	Permanence téléphonique tous les jours de semaine (410 appels) Permanences d'aide à l'accès au droit à Bastia dans les locaux de l'UDAF (tous les jours), dans deux autres communes (une fois par mois) (information, orientation, aide à la rédaction de courriers, délivrance de bons de consultation gratuite) (663 personnes reçues, 52 bons délivrés) Assistance de l'UDAF au cours de procédures non juridictionnelles (commission de surendettement, section des aides publiques au logement, commission locale d'insertion pour les demandes de RMI...) Intervention d'un assistant juridique auprès des jeunes dans les centres de formation Organisation d'une journée de formation à l'intention des relais
Gironde 26/01/1993	0 F 0 F	Réalisation d'un audit pour évaluer les besoins et inventorier les actions existantes, afin de relancer l'activité du CDAJ
Seine-Saint-Denis 26/01/1993	500 000 F 527 000 F	Création de 7 points d'accès au droit (ouverts à partir de janvier 2001) Intervention d'avocats dans des établissements scolaires Permanences téléphoniques d'avocats à destination des travailleurs sociaux. Cycles de sensibilisation à l'intention des chefs d'établissements scolaires et des policiers Publication d'une plaquette sur le CDAJ (20 000 exemplaires) et d'une plaquette "passeport pour la majorité" (70 000 exemplaires) Etude en vue de l'implantation de bornes d'accès au droit dans les tribunaux, MJD et PAD
Hauts-de-Seine 5/02/1993	500 000 F 140 000 F	Permanences d'aide à l'accès au droit assurées par des juristes en une dizaine de lieux (env. 2 400 personnes reçues, 4 200 appels tél.) Sessions d'information à destination des usagers (sur les violences, le travail, la santé) Action en milieu scolaire (accueil de classes, projet avec l'inspection académique)
Bouches-du-Rhône 19/03/1993	430 000 F 964 141 F	Diffusion d'un guide de l'accès au droit et d'un dépliant recensant les points d'accès au droit du département Accueil et orientation du public assuré par plus de 60 points d'accès au droit Information des jeunes au sein des collèges et des équipements sociaux de quartier Permanences juridiques gratuites assurées par des avocats et par quelques notaires dans 32 communes (en mairie, en MJD, dans les centres sociaux..., généralement 1 à 4 demi-journées par mois ; plus de 8 500 personnes accueillies) Permanences spécialisées en faveur des locataires

		menacés d'expulsion, des personnes détenues (centre de détention hommes des Baumettes) Soutien d'une association de médiation Formation d'enseignants et de travailleurs sociaux sur les problèmes d'accès au droit (près de 700 participants) Elaboration des dispositifs de formation nécessaires à la mise en œuvre d'actions partenariales telles que la prévention des expulsions locatives
Isère 06/11/1993	130 000 F 150 000 F	Orientation du public à la MJD de Grenoble, assurée par un emploi-jeune Consultations d'avocats, de notaires et d'huissiers de justice, dans 2 palais de justice, à la MJD, dans des CCAS... (env. 4 450 personnes reçues)
Loir-et-Cher 06/11/1993	60 000 F 42 000 F	Point d'accès au droit dans le centre-ville de Blois, avec un agent d'accès au droit (770 appels tél., 1 056 personnes reçues) Consultations gratuites d'avocats, de notaires et d'huissiers de justice (582 bons de consultations délivrés) Consultations spécialisées sur le PACS Consultations à la maison d'arrêt de Blois Diffusion d'un guide de l'accès au droit Organisation d'une journée de l'information juridique (200 consultations sur une douzaine de stands)
Nord 21/12/1993	500 000 F 400 000 F	Permanences d'avocats dans 17 communes (en MJD, dans les maisons de l'avocat, en mairie, au palais de justice..., la périodicité allant d'une demi-journée par mois à une demi-journée chaque jour) et consultations selon un système de bons de consultations dans une autre commune (10 877 consultations données au total) (valorisation : 970 000 F) Permanences d'une association d'aide aux victimes au TGI de Lille (à l'occasion des audiences de comparution immédiate - 2 heures par jour), dans 2 restau du coeur (1 fois par semaine durant l'hiver) et à l'institut de médecine légale (1 matinée par semaine) (70 000 F) Permanences d'une association pour le droit des jeunes (tous les après-midi) (50 000 F) Edition d'un guide pratique de l'accès au droit, à destination des différents relais et élaboration en cours d'un site internet N° vert destiné aux jeunes
Meuse 19/01/1994	45 000 F 40 000 F	Consultations d'avocats, de notaires et d'huissiers de justice dans 5 communes (3 heures, d'une fois par semestre à une fois par mois selon les communes - 376 personnes reçues)
Dordogne 09/06/1994	30 000 F 22 500 F	Accueil et orientation du public sur rendez-vous, à la demande d'autres structures (env. 75 personnes reçues) Diffusion d'une plaquette "les adresses du droit"
Allier 27/12/1994	50 000 F 50 000 F	Permanences d'avocats (6 lieux, 579 personnes reçues), d'huissiers (13 personnes reçues, consultations téléphoniques) et de notaires (une fois par mois, au profit des artisans) Création d'un site internet et diffusion d'un guide d'accès au droit

Meurthe-et-Moselle 27/12/1994	50 000 F 50 000 F	Maisons de la justice et du droit Consultations gratuites d'avocats dans les 2 TGI Consultation pluridisciplinaire destinée à renseigner les couples en cours de séparation dans le domaine patrimonial Réalisation d'un guide de l'accès au droit
Ille-et-Vilaine 04/01/1995	35 000 F 5 000 F	Guichet unique de greffe à la cité judiciaire de Rennes (accueil commun au TGI, au TI et au conseil de prud'hommes) Permanences d'avocats et d'huissiers dans 4 lieux de Rennes (espace social, cité judiciaire, restaurant social : 1 h 30 à 3 heures par semaine ; maison d'arrêt : 3 heures par mois) et dans 2 lieux de Saint-Malo (espace social : 6 heures par mois ; maison d'arrêt : 3 heures par mois) Diffusion d'un guide de l'information juridique, destiné aux professionnels
Nièvre 12/04/1995	90 000 F 132 000 F	Mise en place d'un point d'accès au droit et tenue de permanences dans l'ensemble du département (20 heures par semaine au palais de justice, 2 à 5 heures par mois en 6 autres lieux, dont une maison d'arrêt - 1 411 personnes reçues) Consultations gratuites d'avocats, de notaires et d'huissiers de justice (780 consultations) au profit des personnes non imposables
Sarthe 20/09/1996	110 000 F 0 F	Bureau d'information et d'orientation de la justice à l'entrée de la cité judiciaire Maison de la justice et du droit Consultations gratuites ou à prix modique d'avocats, de notaires et d'huissiers de justice, selon un système de bons de consultation (1204 bons délivrés) Action d'information en direction des maires Action en milieu scolaire
Alpes-Maritimes 03/10/1996	200 000 F 575 000 F	Diffusion d'une plaquette d'information Permanences juridiques fixes et itinérantes (avocats : 12 lieux, 2 à 4 heures par semaine, 10 heures au palais de justice ; 2 permanences pour mineurs 4 à 8 heures par mois ; consultations tournantes avec un mini-bus, 2 jours par semaine) (2890 personnes reçues par des avocats, 490 par des notaires) Formation de travailleurs sociaux
Charente-Maritime 03/10/96		Rapport d'activité non disponible pour l'année 2000
Guyane 26/10/1996	102 000 F 46 000 F	Permanences d'aide à l'accès au droit dans un TGI (2 jours par semaine), dans une mairie et une maison des services publics (1 jour par mois) (452 personnes reçues) Consultations gratuites d'avocats et de notaires et aide à la rédaction et à la conclusion d'actes juridiques (210 bons de consultation délivrés) Diffusion de guides de l'accès au droit, destinés aux relais d'information Formations destinées au personnel de l'état-civil
Maine-et-Loire 12/04/1997	100 000 F 123 000 F	3 bureaux d'information juridique (de 12 à 25 heures par semaine ; 1 500 appels tél. et 2 829 personnes reçues) Consultations gratuites d'avocats, d'huissiers et notaires selon un système de bons de consultation (501 bons de consultation délivrés) Interventions en milieu scolaire

Ome 12/04/1997	100 000 F 39 000 F	Service d'accueil et d'orientation, avec un n° vert (869 appels tél. et personnes reçues) Consultations gratuites d'avocats, selon un système de bons de consultation (142 bons délivrés) Formation à destination des assistantes sociales, des réfugiés, des jeunes en démarche d'insertion Edition d'un guide local d'accès au droit Aide à la constitution des dossiers de demande d'aide juridictionnelle Mise en place d'un partenariat avec une association d'aide aux victimes
Paris 14/10/1997	750 000 F 355 000 F	Mise à jour du guide d'accès au droit Schéma départemental d'accueil des victimes au palais de justice Permanences d'accueil, d'information et d'orientation dans les centres d'action sociale, les associations et à la MJD du 14e arrondissement (40 agents d'accès au droit) (MJD : 9 068 appels tél., 7 611 personnes reçues ; autres permanences, en 109 lieux d'accueil : 19 695 personnes reçues) Mise en place d'un réseau de "personnes ressources" et d'une bibliothèque juridique pour les permanents de la MJD et les agents d'accès au droit Prise en charge de la présence d'avocats à la maison d'arrêt de la santé (permanences d'accès au droit 6 heures par semaine - 131 000 F - et défense des détenus en matière disciplinaire - 261 000 F)
Cher 15/11/1997	70 000 F 233 240 F	Guichet d'accès au droit au palais de justice (tous les jours ; 270 appels tél., 1049 personnes reçues) et 4 points d'accès au droit (1 à 6 demi-journées par semaine ; 100 appels tél., 394 personnes reçues) pour assurer l'accueil et l'orientation du public Consultations gratuites d'avocats, de notaires, d'huissiers fonctionnant avec des bons de consultation (427 bons délivrés) ; rédaction d'actes par des notaires et huissiers avec prise en charge partielle des frais (5) Journée d'information sur l'exclusion en matière de logement et de surendettement Rédaction d'une charte départementale en matière d'aide aux victimes d'infractions pénales
Oise 20/12/1997	100 000 F 250 000 F	Permanence téléphonique (n° vert) tenue par deux juristes pour orienter les personnes Consultations gratuites d'avocats, de notaires et d'huissiers de justice
Haute-Vienne 02/03/1998	150 000 F 205 000 F	1 point d'accès au droit dans une maison des associations, avec un emploi-jeune assurant information et orientation (9 heures par semaine, 169 personnes reçues et 87 consultations par téléphone) Accès au droit du public exclu (1 emploi-jeune assurant des permanences dans des locaux des Restau du coeur, d'ATD Quart Monde... 268 demandes d'informations juridiques et 23 consultations par tél.) Permanences d'avocats (2 ap.-midi par mois, 125 consultations), SOS juridique (consultations auprès d'un avocat dans les 48 heures pour les problèmes appelant une réponse urgente - 129 consultations) et antenne des mineurs (permanence d'avocats à la maison des avocats le merc. ap.-midi)

Permanence d'accueil et d'écoute à la chambre de la famille du TGI (assurée par des travailleurs sociaux et des psychologues - 66 entretiens et 13 consultations par tél.)
 Développement de la conciliation
 Journée d'information sur les difficultés des agriculteurs, en partenariat avec la chambre d'agriculture

Rhône 24/03/1998	550 000 F 100 000 F	8 points d'accès au droit (5 MJD et 3 antennes de justice), disposant chacun de 2 agents d'accès au droit (emplois-jeunes recrutés par les communes) pour accueillir et orienter les personnes et offrant des consultations gratuites d'avocats deux à trois heures par semaine (total : 6 300 appels téléphoniques, 12 701 visites, 2 003 personnes reçues par des avocats) (subventions aux associations et communes pour les agents d'accès au droit : 348 000 F ; subvention au barreau pour les permanences d'avocats : 344 000 F)
Mayenne juin 1998	40 000 F 22 000 F	Consultations d'avocats (près de 300 bons de consultation délivrés) Actions en milieu scolaire grâce à un assistant de justice et à la participation d'avocats
Val-d'Oise 10/02/1999	250 000 F 0 F	Consultations d'avocats dans les MJD
Essonne 02/05/1999	400 000 F 200 000 F	Présence d'agents d'accès au droit (tous les jours), d'avocats et de médiateurs au sein des deux Maisons de justice et du droit du département (1997 personnes reçues, 462 par des avocats) Présence d'agents d'accès au droit (tous les jours) et permanences d'avocats (deux fois par mois) au point d'accès au droit de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis (461 personnes reçues, 33 par des avocats)
Saône-et-Loire 03/06/1999	150 000 F 70 000 F	17 points d'accès au droit (dans des centres sociaux, des mairies, 1 MJD, 1 foyer rural...) dans lesquels 4 emplois-jeunes assurent des permanences (1543 personnes reçues, 142 bons de consultations délivrés) Formation des emplois-jeunes Consultations gratuites ou payantes d'avocats, notaires et huissiers de justice
Corrèze 06/06/1999	50 000 F 30 000 F	Information sur le CDAD Aménagement des locaux du service d'orientation et d'accès au droit dans les 2 TGI du département (60 000 F) Consultations d'avocats, d'huissiers de justice et de notaires
Somme 17/06/1999	100 000 F 354 000 F	Permanences d'accueil des victimes assurées par des avocats au palais de justice (10 heures par semaine) Consultations gratuites d'avocats (à la maison des avocats, au centre d'information pour les droits des femmes, en mairies de quartier, 3 heures tous les samedis matins) et de notaires ; mise en place de consultations gratuites d'huissiers Création d'un centre de médiation pour former des médiateurs et favoriser le développement de la médiation (au total subvention aux ordres des avocats : 100 000 F ; à la ch. départale des notaires : 50 000 F ; à la ch. départale des huissiers de justice : 34 000 F) Participation à la MJD d'Amiens et à la mise en place du point d'accès au droit d'Abbeville (40 000 F) Diffusion d'un guide d'accès au droit et extension d'un n° vert gratuit à l'ensemble du département (1435 appels)

Charente 31/07/1999	0 F 71 500 F	Constitution d'un réseau entre associations, services publics et professionnels du droit, réalisation d'un vade-mecum destiné aux relais d'information et ouverture d'un site internet (100 000 F) Accueil direct et permanences de différents professionnels à la MJD (526 personnes reçues en accueil direct et 1070 dans les permanences spécialisées) (111 000 F pour l'emploi jeune et l'assistant de justice) Permanences dans 4 mairies, une journée par mois
Seine-et-Marne 05-06/08/1999	250 000 F 0 F	Création d'une association de médiation Réunion des responsables d'associations impliquées dans l'accès au droit Consultations gratuites d'avocats (dans 2 TGI 2 heures par semaine, dans 13 mairies, 2 MJD et une maison des services publics de 2 à 4 heures par mois), consultations gratuites de notaires et d'huissiers
Val-de-Marne 05-06/08/1999	200 000 F 300 000 F	Soutien d'une association assurant des consultations pluridisciplinaires en direction des personnes les plus démunies (2 après-midi par semaine, 250 consultations touchant 175 personnes) (80 000 F) Soutien d'une association assurant des journées de formation et présentant l'institution judiciaire dans les écoles (140 000 F) Etude sur une approche interculturelle de la parentalité
Tarn 16/09/1999	100 000 F 15 000 F	Consultations gratuites ou à prix modique (50 F) d'avocats et de notaires (permanences dans 2 TGI, 1 point info et 1 maison du droit et de la citoyenneté - 692 consultations d'avocats) Site internet sur le CDAD (49 000 F) Intervention auprès des jeunes de collèges et lycées
Creuse 07/10/1999	30 000 F 0 F	Informatisation de l'accueil du TGI
Yonne 04/11/1999	150 000 F 0 F	Brochure d'information Consultations juridiques gratuites d'avocats et de notaires (au palais de justice 2 à 3 fois par mois, à la chambre des métiers, à la chambre de commerce et dans une mairie une fois par mois) (88 000 F) Soutien d'une association de médiation familiale (40 000 F)
Pas-de-Calais 06/12/1999	300 000 F 250 000 F	Consultations juridiques gratuites d'avocats, de notaires et d'huissiers (275 000 F) Soutien d'une association de conciliation et de médiation (87 500 F) 2 journées de formation sur les impayés de loyers et les expulsions
Corse du Sud 24/12/1999	100 000 F 202 000 F	Consultations juridiques par des avocats en plusieurs lieux du département
Pyrénées-atlantiques 30/06/2000	200 000 F 434 800 F	Création d'un logiciel d'information et d'orientation sur bornes interactives dans 2 TGI et un TI (200 000 F) Consultations gratuites d'avocats dans 2 TGI, une Maison des avocats et une Maison des jeunes (total : 7 heures par semaine, env. 450 consultations dans l'année) et de notaires à la Maison du notariat (1 heure par semaine)

Médiation familiale réalisée par 3 associations
(subventions de 94 000 F)
Médiation pénale réalisée par 1 association (subvention
de 61 000 F)
Financement des interventions des avocats en matière
disciplinaire au sein des maisons d'arrêt

Vaucluse 12/09/2000	200 000 F 104 000 F	Recensement des acteurs, des supports d'information et des formations Mise en place d'un local à la cité judiciaire d'Avignon pour renseigner et orienter le public Information du public dans 6 points d'accès au droit
Haute-Garonne octobre 2000	400 000 F 0 F	Lancement d'un audit
Var 09/10/2000	250 000 F 608 000 F	Consultations d'avocats (6 heures par semaine), d'huissiers et de notaires dans le cadre de 2 MJD Audit sur les besoins d'information juridique
Cantal 20/10/2000	120 000 F 0 F	Pas d'actions mises en œuvre en 2000

Remarques :

- 1) La date de publication indiquée est la date de publication de l'arrêté ou de la décision d'approbation de la convention constitutive du conseil départemental, date à compter de laquelle la convention prend effet et le conseil jouit de la personnalité morale, en application de l'article 142 du décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.
- 2) Les participations financières mentionnées n'incluent pas la participation en nature des barreaux et des professions judiciaires.

ANNEXE V

PRÉSENTATION DE PLUSIEURS SYSTÈMES ÉTRANGERS

- RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

- ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES

- PAYS-BAS

- CANADA (PROVINCE DU QUÉBEC)

- L'AIDE JURIDICTIONNELLE DEVANT
LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Population : 82 millions d'habitants
Nombre d'avocats : 100 000
Budget de l'aide juridictionnelle (estimations 1998) :
282 M euros (1 851 MF)
Nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle (1998) : 479 529

Le droit de chacun à être entendu devant les tribunaux est affirmé par l'article 103 de la Loi fondamentale. Deux lois, des 13 et 18 juin 1980, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1981 et modifiées en 1994, organisent l'aide juridique :

- la loi sur "l'aide aux dépens de l'instance" (*Prozesskostenhilfe*) régit l'aide juridictionnelle et a remplacé l'ancien "droit des pauvres" ; ses dispositions figurent aux §§ 114 et suivants du code de procédure civile ;
- la loi sur "l'aide à la consultation" (*Beratungshilfe*) concerne l'aide à l'accès au droit et modifie une loi de 1935.

L'aide juridique est administrée par les Länder, ce qui induit certaines différences dans les prestations servies selon le Land, mais d'importance minime.

1. L'AIDE JURIDICTIONNELLE ("L'AIDE AUX DÉPENS DE L'INSTANCE")

1.1. Les bénéficiaires

1.1.1. Les conditions d'ouverture du droit à l'aide juridictionnelle

L'aide est ouverte à toute personne physique ou morale qui remplit certaines conditions de ressources et de sérieux de la demande. Aucune condition de nationalité n'est exigée pour les personnes physiques.

L'examen de la demande relève de la juridiction compétente pour statuer sur le fond de l'affaire. L'intéressé doit déposer une demande accompagnée d'un certain nombre de justificatifs ; le tribunal peut demander la production d'éléments supplémentaires. Sauf motif particulier, la partie adverse est informée de la demande et peut déposer des observations. La décision est prise par un fonctionnaire de catégorie supérieure qui assiste les magistrats du siège dans de nombreuses tâches, le *Rechtspfleger*.

- *Sérieux de la demande*

Les prétentions du demandeur doivent présenter "des chances sérieuses de succès" et ne pas reposer sur des intentions abusives.

- *Conditions de ressources*

L'idée centrale de la législation allemande consiste à rechercher dans quelle mesure la personne peut payer elle-même les frais de son procès.

A ce titre, le patrimoine de la personne est pris en considération, dans la mesure où il est disponible, notamment parce qu'il n'est pas nécessaire à l'entretien de la famille ou à la poursuite de l'exercice professionnel. L'aide juridictionnelle est également refusée si la personne a droit à une avance sur les frais du procès, par exemple du fait d'un droit à pension alimentaire, ou a droit à prise en charge des frais par une assurance de protection juridique¹ : l'aide juridictionnelle revêt en effet un caractère subsidiaire.

Si les frais ne peuvent être couverts de cette façon, on recherche le "revenu contributif" du demandeur, c'est-à-dire la partie de son revenu qui pourrait être consacrée à la couverture des frais de l'instance. Ce

¹ Le nombre de personnes couvertes par une assurance de protection juridique est notablement plus élevé en Allemagne qu'en France, mais la comparaison est faussée par la circonstance que les accidents de la circulation débouchent en Allemagne très fréquemment sur une procédure juridictionnelle ; aussi, beaucoup des polices contractées ne couvrent que cette catégorie de litiges.

revenu contributif est calculé à partir des ressources de toutes natures de la personne, dont sont retirées les charges suivantes :

- les impôts et les cotisations de sécurité sociale et de prévoyance,
- les frais de logement (loyer, charges et chauffage) dans leur intégralité, dès lors qu'ils ne sont pas disproportionnés au regard du niveau de vie de l'intéressé,
- un montant de 676 DM², soit 346 euros (2 267 F), pour le demandeur et un montant identique pour son conjoint, ainsi qu'un montant de 475 DM, soit 243 euros (1 593 F), par enfant à charge,
- un montant supplémentaire de 294 DM³, soit 150 euros (986 F), qui doit rester au demandeur si celui-ci travaille ;
- le cas échéant, d'autres abattements correspondant à des charges particulières que doit supporter le demandeur (liées par exemple à un handicap physique ou à des dettes particulières).

Si le revenu contributif, après déduction de l'ensemble de ces sommes, est inférieur à 30 DM soit 15 euros (101 F) par mois, la personne a droit à la gratuité complète du procès. Si ce revenu contributif est supérieur, elle a le droit de payer le coût du procès sous forme de mensualités dont le montant varie selon l'importance de ce revenu. Il n'existe pas de plafond pour bénéficier de ce système mais le montant des mensualités le rend dissuasif au-delà d'un certain niveau de revenu.

Exemple

Un demandeur marié, ayant deux enfants, qui travaille, dont les frais de logement s'élèvent à 1000 DM, soit 511 euros (3 354 F), par mois et qui n'a pas de patrimoine propre, peut bénéficier de l'aide juridictionnelle totale jusqu'à concurrence d'un revenu mensuel (hors impôts et cotisations de sécurité sociale) de 3 596 DM, soit 1839 euros (12 060 F).

En effet, $1\ 000 + 2 \times 676 + 2 \times 475 + 294 = 3\ 596$.

Pour les personnes morales, l'aide juridictionnelle peut être accordée si les frais du procès ne peuvent être acquittés ni par la personne morale, ni par les personnes intéressées par le litige. Outre le sérieux de la demande, il est vérifié que le renoncement à la procédure ou à la défense nuirait à l'intérêt général.

1.1.2. Les frais pris en charge et la participation du bénéficiaire

- Les frais couverts

L'aide juridictionnelle couvre les frais de justice - et notamment les taxes existantes - et le coût de l'avocat du bénéficiaire devant les juridictions civiles. La prise en charge des frais d'avocat est de droit en cas de ministère d'avocat obligatoire⁴ ; dans le cas inverse, elle est accordée si la représentation par un avocat apparaît nécessaire ou si la partie adverse est représentée par un avocat. Le demandeur choisit librement son avocat, mais celui-ci a le droit de refuser son concours.

En revanche, l'aide n'a pas d'incidence sur les frais exposés par l'adversaire, qui seront généralement à la charge de la partie perdante, même si celle-ci bénéficie de l'aide juridictionnelle.

- La participation du bénéficiaire

Lorsque le revenu contributif du bénéficiaire est inférieur à 30 DM, aucune participation n'est demandée à l'intéressé.

Lorsque son revenu contributif est supérieur, la personne peut payer son procès sous forme de mensualités en fonction de ce revenu. Ce paiement à tempérament peut être exigé pendant quatre ans au maximum, quel que soit le nombre d'instances pour la même affaire. Seule la partie des frais qui ne serait pas couverte en 48 mensualités n'est pas exigée et se trouve ainsi remise à l'intéressé. Il convient de noter que s'applique le barème d'honoraires d'avocats de droit commun et qu'il n'existe pas de taux réduit de TVA.

² Montant révisé chaque année au 1er juillet en fonction de l'augmentation des pensions de retraite, de même que le montant de la déduction pour enfant à charge.

³ Montant qui résulte de la jurisprudence et non de la loi ; le chiffre indiqué correspond plutôt au maximum accordé par les juridictions civiles.

⁴ Le ministère d'avocat est obligatoire pour les litiges dont l'enjeu est supérieur à 10 000 DM, ainsi que pour les divorces.

Revenu contributif	Mensualité
jusqu'à 30 DM 15 euros (101 F)	0 DM
100 DM 51 euros (335 F)	30 DM 15 euros (101 F)
200 DM 102 euros (671 F)	60 DM 31 euros (201 F)
300 DM 153 euros (1 006 F)	90 DM 46 euros (302 F)
400 DM 205 euros (1 342 F)	120 DM 61 euros (402 F)
500 DM 256 euros (1 677 F)	150 DM 77 euros (503 F)
600 DM 307 euros (2 012 F)	190 DM 97 euros (637 F)
700 DM 358 euros (2 348 F)	230 DM 118 euros (771 F)
800 DM 409 euros (2 683 F)	270 DM 138 euros (906 F)
900 DM 460 euros (3 018 F)	310 DM 159 euros (1 040 F)
1 000 DM 511 euros (3 354 F)	350 DM 179 euros (1 174 F)
1 100 DM 562 euros (3 689 F)	400 DM 205 euros (1 342 F)
1 200 DM 614 euros (4 025 F)	450 DM 230 euros (1 509 F)
1 300 DM 665 euros (4 360 F)	500 DM 256 euros (1 677 F)
1 400 DM 716 euros (4 695 F)	550 DM 281 euros (1 845 F)
1 500 DM 767 euros (5 031 F)	600 DM 307 euros (2 012 F)
1 500 DM et au-delà 767 euros et au-delà	600 DM (307 euros) + la fraction du revenu contributif qui dépasse 1 500 DM (767 euros)

Les mensualités peuvent être augmentées ou au contraire diminuées, voire supprimées, en cas de modification de la situation du bénéficiaire. Le bénéfice de l'aide juridictionnelle peut être retiré si l'intéressé a plus de trois mois de retard dans le versement de ses mensualités.

Exemple

Dans le cas d'un demandeur marié, ayant deux enfants, qui travaille, dont les frais de logement s'élèvent à 1000 DM, soit 511 euros (3 354 F), par mois et qui n'a pas de patrimoine propre, un revenu de 4 000 DM, soit 2 045 euros (13 415 F), par mois correspond à un revenu contributif de 404 DM, soit 207 euros (1 355 F). Le versement mensuel est donc de 150 DM ou 77 euros (503 F), soit au maximum 7 200 DM ou 3 681 euros (24 148 F) sur quatre ans.

1.1.3. La matière pénale

L'aide juridictionnelle au sens strict ne couvre pas la matière pénale. Toutefois, dans les procédures pénales, la personne concernée peut se voir désigner d'office un avocat par le président de la juridiction saisie de l'affaire. Cette commission d'office est indépendante des revenus et est effectuée par le tribunal en cas de besoin, c'est-à-dire lorsqu'elle est considérée comme nécessaire par le juge ou qu'elle est requise par la loi en raison du niveau de la juridiction compétente, de la gravité de la faute reprochée ou d'une durée de détention préventive supérieure à trois mois. Il existe une liste des avocats qui peuvent ainsi être commis d'office.

1.2. La rétribution de l'avocat

A titre préliminaire, il convient de noter que les indications données pourraient devenir caduques d'ici la fin de l'année 2001. En effet, une commission est actuellement chargée de réfléchir à la modification du tarif des avocats, notamment en matière pénale, essentiellement dans le but d'en simplifier la structure. Il est prévu que ses travaux débouchent sur une nouvelle loi.

1.2.1. En matière civile

L'avocat reçoit du Land une rémunération par application d'un barème fixé par la loi fédérale relative à l'indemnisation des avocats.

A cet égard, il convient de rappeler qu'en Allemagne, les avocats sont dans toutes les procédures juridictionnelles rémunérés par application du barème légal, qui détermine les honoraires dus en proportion de l'enjeu du litige, selon un taux dégressif⁵. Lorsque le litige ne revêt pas de caractère patrimonial, sa valeur est appréciée par le tribunal, en tenant compte de l'ensemble des éléments de l'espèce, notamment de l'étendue et de l'importance de l'affaire ainsi que des ressources et du patrimoine des parties. Il existe en outre des règles particulières en matière de divorce (en principe, la valeur du litige correspond au revenu net des deux époux durant un trimestre, avec un minimum de 4 000 DM, soit 2 045 euros - 13 415 F; en cas de demande de pension alimentaire, la valeur du litige est augmentée d'un montant égal à un an de pension).

Pour l'aide juridictionnelle, le barème de droit commun est appliqué aux litiges dont la valeur ne dépasse pas 6 000 DM, soit 3 068 euros (20 123 F). Lorsque l'enjeu du litige est compris entre 6 000 et 50 000 DM, soit 3 068 et 25 565 euros (20 123 et 167 693 F), le barème est minoré⁶. Au-delà, la rémunération est plafonnée. Ainsi, à titre d'exemple, pour un enjeu de 10 000 DM, soit 5 113 euros (33 539 F), la rétribution de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle est minorée de 27 % ; pour un enjeu de 50 000 DM, soit 25 565 euros (167 693 F), elle est minorée de 49 %.

Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle verse des mensualités, celles-ci sont perçues par le Land et c'est le Land qui rémunère l'avocat. Si le total des 48 mensualités ne dépasse pas la rémunération calculée sur la base du barème minoré, c'est ce barème qui lui est appliqué ; dans l'hypothèse inverse, l'avocat perçoit le complément, à concurrence du montant d'honoraires qui résulte de l'application du barème de droit commun. L'avocat est payé à la fin du procès, mais il peut demander une provision en cours d'instance, qui en pratique correspond souvent à la totalité des honoraires dus par application du barème de l'aide juridictionnelle.

L'avocat ne peut recevoir aucune rémunération complémentaire de la partie qui bénéficie de l'aide juridictionnelle.

Exemples

1^{er} exemple : procédure de divorce

Mme X veut divorcer. Les ressources du couple s'élèvent à 2 500 DM, soit 1 278 euros (8 385 F), par mois ; M. X demande une pension alimentaire de 1 000 DM, soit 511 euros (3 354 F). La valeur du litige est de :

$2\,500 \times 3 + 1\,000 \times 12 = 19\,500$ DM, soit 9 970 euros (65 400 F).

Si Mme X ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, elle devra verser à son avocat 2 835 DM, soit 1 450 euros (9 508 F). Si elle bénéficie de l'aide juridictionnelle totale, par exemple parce qu'elle n'a aucune ressource propre, son avocat recevra du Land 1 455 DM, soit 744 euros (4 880 F). Dans les deux cas, la TVA doit être ajoutée, au taux de 16 %

2^{ème} exemple : procédure devant les juridictions du travail

M. Y, qui gagnait 1 800 DM par mois, veut intenter à son employeur un procès pour licenciement abusif. L'enjeu du litige est de trois mois de salaire, soit 5 400 DM ou 2 761 euros (18 111 F). Qu'il bénéficie ou non de l'aide juridictionnelle, son avocat percevra 1 125 DM, soit 575 euros (3 773 F).

1.2.2. En matière pénale

L'avocat est rémunéré en fonction de sa participation aux différents stades de la procédure, la phase essentielle étant les débats d'audience, dès lors que l'instruction se déroule très largement à l'audience⁷.

La rémunération de l'avocat est fixée par négociation avec son client, en fonction de la difficulté de l'affaire, à l'intérieur d'une fourchette. Lorsque l'avocat est commis d'office, il perçoit une rétribution égale à 4 fois le minimum de la fourchette, augmentée à cinq fois le minimum si la personne qu'il assiste est détenue.

⁵ Barème fixé par le § 11 de la loi du 26 juillet 1957 relative à la rétribution des avocats (*Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung*, en abrégé "BRAGO") et revalorisé par la loi de 1994 relative à la réforme des frais juridictionnels.

⁶ Ce barème minoré est fixé par le § 123 de la BRAGO.

⁷ Si l'avocat assiste son client lors de l'enquête préliminaire, sa rémunération à ce titre est égale à la moitié de celle qu'il perçoit au titre du premier jour d'audience ; toutefois, il n'y a pas toujours d'avocat à ce stade.

	Honoraires libres	Commission d'office (à majorer de 25 % en cas de détention du prévenu)
Crimes		
1 ^{er} jour d'audience	de 170 à 2 540 DM 87-1 299 euros (570 - 8 519 F)	680 DM 348 euros (2 281 F)
chacun des jours suivants	de 170 à 1 270 DM 87-649 euros (570 - 4 259 F)	680 DM 348 euros (2 281 F)
Délits d'importance moyenne		
1 ^{er} jour d'audience	de 120 à 1 520 DM 61-777 euros (402 - 5 098 F)	480 DM 245 euros (1 610 F)
chacun des jours suivants	de 120 à 760 DM 61-389 euros (402 - 2 549 F)	480 DM 245 euros (1 610 F)
Petits délits		
1 ^{er} jour d'audience	de 100 à 1 300 DM 51-665 euros (335 - 4 360 F)	400 DM 205 euros (1 342 F)
chacun des jours suivants	de 100 à 650 DM 51-332 euros (335 - 2 180 F)	400 DM 205 euros (1 342 F)

1.3. Le coût pour la puissance publique

Le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle s'est élevé en 1998 à 479 529.

L'aide juridictionnelle étant gérée par les Länder, le ministère fédéral de la justice ne dispose pas d'information statistique sur le montant de la dépense publique en matière d'aide juridictionnelle. Seule une estimation peut être faite, à partir des évaluations opérées lors de l'adoption de la loi de 1994 relative à la réforme des frais juridictionnels. Cette estimation, nécessairement sommaire, donne pour 1998, sur la base d'une dépense moyenne de 1 150 DM par admission à l'aide juridictionnelle, une dépense totale d'honoraires d'avocats au titre de l'aide juridictionnelle de 552 M DM, soit 282 M euros (1 851 MF).

Par ailleurs, on estimait en 1991 que les Länder récupéraient environ 15 % des sommes ainsi dépensées, du fait des mensualités versées par les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle. Le montant de ces mensualités n'est pas connu avec précision, faute de ligne budgétaire identifiée, mais pourrait correspondre à la moitié des sommes dépensées par les Länder au titre des procédures correspondantes. Grosso modo, on peut considérer que le total des sommes versées au titre des mensualités et des recouvrements de frais sur la partie perdante équilibre le montant des frais (essentiellement frais d'expertise et de témoignage) irrécouvrables parce que le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est la partie perdante. La dépense nette totale au titre de l'aide juridictionnelle avoisinerait donc les 552 M DM, soit 282 M euros.

2. L'AIDE À L'ACCÈS AU DROIT ("L'AIDE À LA CONSULTATION")

L'aide à la consultation est ouverte à toute personne qui peut bénéficier de l'aide juridictionnelle totale, sous réserve, le cas échéant, qu'elle fasse d'abord usage des droits dont elle dispose dans le cadre d'une assurance de protection juridique ou d'une organisation dont elle est membre. L'aide peut bénéficier aux personnes de nationalité étrangère, y compris sur des questions de droit étranger, dès lors qu'il existe une relation avec leur situation en Allemagne.

L'aide à la consultation peut consister en une consultation, en une assistance pratique - telle que la rédaction d'un courrier - et, le cas échéant, en une représentation dans des procédures extra-judiciaires.

Depuis la réforme de 1994, elle couvre tous les domaines juridiques, qu'il s'agisse du droit civil, du droit du travail, du droit administratif ou du droit social.

Deux possibilités sont ouvertes au demandeur :

- Celui-ci peut choisir de s'adresser au tribunal cantonal. Lorsque le *Rechtspfleger* peut satisfaire immédiatement la demande par un renseignement, une orientation vers d'autres possibilités de conseil ou l'établissement d'une réclamation, il fournit l'aide lui-même. Dans l'hypothèse inverse, il délivre une autorisation à l'intéressé, qui peut alors s'adresser à l'avocat de son choix. Les avocats ont en effet le monopole de la consultation.
- Le demandeur peut également s'adresser directement à un avocat, qui fera la demande d'aide ultérieurement.

L'aide à la consultation est gratuite lorsqu'elle est assurée par le tribunal cantonal. Quand le bénéficiaire s'adresse à un avocat, il doit en principe lui verser une contribution de 20 DM, soit 10 euros (67 F), mais peut en être dispensé si cette somme excède ses possibilités financières. Un complément d'honoraires est versé par le Land. Pour la représentation devant une administration, l'avocat perçoit un forfait de 110 DM, soit 56 euros (369 F). Les consultations au titre de l'aide à la consultation font partie des obligations des avocats, qui ne peuvent refuser leur concours sans motif grave.

Le système connaît des exceptions pour les Länder de Brême et de Hambourg, qui disposent depuis longtemps de leur service public de conseil juridique, assuré dans le premier cas par des instances de conseil juridique et de conciliation, dans l'autre par les bourses du travail. A Berlin, le demandeur a le choix entre un tel service et l'aide à la consultation assurée par un avocat.

(Royaume-Uni)⁸

Population : 59,4 millions d'habitants

Nombre d'avocats : 95 650

Budget de l'aide juridictionnelle (1999-2000) :

1 180 M £, soit 1 906 M euros

1. L'AIDE JURIDICTIONNELLE

La première intervention législative en matière d'aide juridictionnelle remonte à 1949, avec le *Legal Aid and Advice Act*, qui se substituait aux différentes formes d'aide juridique réservées aux "pauvres" et tentait de rendre la justice accessible à tous. Diverses lois, dans les années 60 et 70, permirent, sous réserve du respect de critères très stricts de ressources et de bien-fondé de l'instance, d'accorder l'aide juridictionnelle à des fins de conseil, d'assistance et de représentation, y compris en matière pénale. La gestion du système était confiée à l'ordre des *solicitors*.

Face à la réduction du nombre de justiciables éligibles à l'aide juridictionnelle et au gonflement des coûts - lié à une facturation au temps passé - le *Legal Aid Act* de 1988 tenta de renforcer l'efficacité du système. La gestion en fut confiée à un organisme national assisté de comités régionaux. De nouveaux principes furent introduits : la tarification d'un grand nombre des actes pris en charge par l'aide juridictionnelle ; l'agrément préalable des professionnels souhaitant intervenir dans ce cadre. Le champ de l'aide juridictionnelle fut réduit, par l'exclusion des divorces non contestés et des recours aux *tribunals*, organismes para-judiciaires créés après la guerre pour traiter des affaires relevant de la protection sociale, du travail, du logement, etc.

Toutefois, la nouvelle loi n'a pas empêché que le coût de l'aide juridictionnelle passe de 430 millions de £ en 1989-90, soit 694 M euros (4 556 MF), à 1 180,1 millions en 1999-2000, soit 1 905,9 M euros (12 502,4 MF). Entre 1993 et 1999, le coût de l'aide juridictionnelle augmentait de 48 % alors que le nombre de bénéficiaires ne progressait que de 7 %.

De façon plus générale, le coût de la justice au Royaume-Uni est devenu une préoccupation majeure au cours des vingt dernières années. Il s'explique notamment par les caractéristiques du système accusatoire qui met à la charge des parties le travail de mise en état de leur cause, entraînant des frais d'avocats très élevés, ainsi que par l'obligation jusqu'à une période récente pour le justiciable de recourir premièrement aux services d'un *solicitor* pour préparer le dossier puis d'un *barrister* pour le plaider.

Deux nouvelles séries de mesures de grande envergure ont donc été adoptées en 1999, les *Civil Procedure Rules* qui opèrent une refonte de la procédure civile, et l'*Access to Justice Act*, loi sur l'accès à la justice, qui réforme l'aide juridictionnelle et est entrée en vigueur pour l'essentiel le 1^{er} avril 2000. Cette réforme s'articule autour des axes suivants :

- une nouvelle structure administrative est mise en place,
- la liberté de choix de l'avocat est sévèrement encadrée, par l'introduction d'un système de contractualisation avec des cabinets d'avocats sélectionnés selon des critères rigoureux,
- le champ de l'aide juridictionnelle est réduit, par la révision des critères de bien-fondé de la demande et l'accroissement des restrictions,
- le système des honoraires conditionnels est étendu dans le secteur non aidé, où il peut être appliqué dans toutes les affaires civiles à l'exception de certaines instances en matière familiale,
- les dernières restrictions à la libre intervention des avocats sont levées, permettant aux *solicitors* et aux *barristers* de plaider devant toutes les juridictions dès leur agrément par leur ordre,
- enfin, un système de défenseurs salariés est prévu à titre expérimental en matière pénale.

⁸ Les montants en euros et en francs ont été calculés sur la base du taux de la livre sterling au 2 avril 2001, soit environ 1,62 euro ou 10,59 F pour 1 livre sterling.

1.1. L'organisation et le financement du système

1.1.1. Les différentes formes d'aide

- En matière civile

Les différentes formes d'assistance en matière civile sont les suivantes :

. *L'aide au tribunal (Help at Court)* couvre l'aide et la défense dans le cadre d'une audience, lorsque la représentation par un avocat n'est pas obligatoire ; le *solicitor* ou le conseiller ne joue pas officiellement le rôle de représentant en justice lors de la procédure. Ce type d'aide peut être proposé par exemple dans le cas d'une demande de suspension d'un ordre de saisie de biens dans une affaire de logement.

. *L'aide familiale agréée (Approved Family Help)*, spécifique aux affaires familiales, couvre l'aide à la médiation et les négociations menées lorsqu'aucune médiation n'est en cours. Elle peut également couvrir l'obtention d'une décision judiciaire confirmant un accord. La plupart des affaires familiales dépourvues d'urgence bénéficient dans un premier temps de cette aide, avant le cas échéant de déboucher sur une représentation en justice.

. *La représentation en justice (Legal Representation)* peut prendre la forme de "l'aide en matière d'étude", limitée à une étude des chances de succès de l'action envisagée, ou de la "représentation pleine et entière", lorsque l'affaire est portée devant le tribunal. Il existe en outre la "représentation en justice contrôlée", qui couvre la représentation devant la commission de contrôle psychiatrique ou devant l'arbitre ou la commission de recours en matière d'immigration, et la "représentation dans des procédures familiales spécifiques"; ces deux formes d'aide obéissent à certaines règles spécifiques. Seule la représentation pleine et entière, qui constitue la principale forme de représentation en justice, sera étudiée par la suite.

Depuis avril 2000, la représentation en justice n'est plus accordée en cas de dommage personnel, à la seule exception des erreurs médicales. En effet, pour ce type de litiges, l'avocat peut être rémunéré par des honoraires conditionnels, sur la base du principe "*no win, no fee*": si le procès est perdu, le client ne doit aucun honoraire à son avocat, s'il est gagné, il lui verse des honoraires supérieurs à ceux dus normalement ; en outre, le justiciable peut s'assurer contre le risque de perte du procès, ce qui lui évite dans un tel cas de supporter la totalité des frais de son adversaire. L'aide est également exclue pour la plupart des affaires découlant de l'exercice d'une activité professionnelle et pour les litiges relatifs à une société de personnes, à une entreprise ou à une fiducie.

. *Les crédits de soutien (Support Funding)* permettent le financement partiel d'affaires de dommages corporels et de certaines autres actions civiles très coûteuses, du fait de l'intervention de nombreuses parties, qui font l'objet d'accords d'honoraires conditionnels. Les fonds publics remplissent dans ce cadre deux fonctions :

- une fonction bancaire, en versant des paiements sur le compte du *solicitor* tout au long de la procédure ;
- une fonction d'assurance, pour compenser, dans une certaine mesure, le risque encouru par le *solicitor* de perdre le procès, par le versement à son profit d'une contribution aux frais du procès si ceux-ci ne sont pas recouverts auprès de la partie adverse.

Il peut s'agir d'un simple soutien en matière d'étude, ou d'un soutien en matière de procédure judiciaire.

- En matière pénale

. Pendant la **garde à vue** et lors de la **première comparution** devant la *magistrates' court*, qui décide le cas échéant de la détention provisoire, l'aide juridictionnelle est de droit et le *solicitor* de garde intervient gratuitement pour la personne poursuivie.

. **L'assistance par représentation** (Assistance by way of representation - "ABWOR") couvre la préparation de l'affaire et la représentation dans certaines procédures, telles que les procédures disciplinaires concernant les détenus.

. **L'aide juridictionnelle en matière pénale** (*Criminal Legal Aid*) couvre la préparation de la défense et la représentation devant le tribunal.

1.1.2. Le financement et la gestion du système

Le financement et la gestion du système pour les affaires civiles et pénales sont assurés depuis le 1^{er} avril 2000 par la Commission des services juridiques (*Legal Services Commission*), dont relèvent le *Community Legal Service* pour les affaires civiles et le *Criminal Defence Service* pour les affaires pénales. La Commission est une agence gouvernementale indépendante placée sous la tutelle de la Chancellerie, qui comprend de sept à douze membres, dont une minorité de juristes, nommés par le Lord Chancelier. Elle détermine les priorités et veille à la répartition des crédits (*Community Legal Service Fund*) fixés par le Lord Chancelier, avec l'objectif de parvenir au meilleur rapport qualité-prix en matière d'aide juridictionnelle. Elle travaille en partenariat avec tous ceux qui sont appelés à financer l'aide juridictionnelle - Etat, collectivités territoriales, œuvres de bienfaisance - et avec ceux qui fournissent des prestations.

L'Angleterre et le Pays de Galles sont divisés en régions, au niveau desquelles sont contrôlées les décisions d'admission à l'aide et sont développées de nouvelles formes de planification et de prestation de services de conseil au public, en partenariat avec les autorités locales et les autres organismes intéressés.

Pour l'aide au tribunal, la décision d'admission au bénéfice de l'aide est prise par le *solicitor* ou le conseiller accrédité si les frais de ce dernier ne dépassent pas 500 livres sterling, soit 808 euros, sous réserve du contrôle a posteriori du bureau régional de la Commission des services juridiques ; au-delà de ce plafond, l'autorisation du bureau régional est requise. Pour l'aide familiale agréée, la représentation en justice et les crédits de soutien, la décision est prise par le bureau régional ; une représentation en justice d'urgence peut cependant être décidée par le *solicitor* lui-même s'il y est autorisé par la Commission des services juridiques.

1.2. Les bénéficiaires : conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle

L'aide est accordée uniquement aux particuliers. Il n'existe pas de critère de nationalité ou de domicile.

1.2.1. En matière civile

- Aide au tribunal

L'octroi de l'aide est soumis à une double condition de patrimoine et de revenu du demandeur. Le patrimoine et les revenus du conjoint ou du concubin sont pris en considération, sauf conflit d'intérêts.

Le patrimoine disponible est calculé en retranchant du patrimoine total essentiellement la valeur de la résidence principale à concurrence de 100 000 £, soit 161 505 euros (*1 059 435 F*), les meubles et biens mobiliers du foyer, l'habillement et les outils de travail, la valeur des objets sur lesquels porte l'affaire et des abattements par personnes à charge (compris entre 335 et 100 £ selon le nombre de personnes à charge, soit entre 541 et 162 euros - *3 549 et 1 059 F*). Le patrimoine disponible ainsi obtenu ne doit pas dépasser 1 000 £, soit 1 615 euros (*10 594 F*).

Pour ce qui est du revenu, la condition est considérée comme remplie par les personnes qui bénéficient de l'équivalent du RMI ou de certaines autres prestations. Pour les autres personnes, il convient de calculer le revenu disponible en prenant le revenu réel perçu sur les sept derniers jours et en en déduisant

- l'impôt sur le revenu et les cotisations à l'assurance nationale,
- des abattements pour les autres membres du foyer (29,75 £ soit 48,05 euros ou *315 F* pour le

conjoint ou concubin, 26,60 £ soit 42,96 euros ou 282 F pour les enfants et personnes à charge de moins de 16 ans, 31,75 £ soit 51,28 euros ou 336 F au-delà de 16 ans),

- le loyer et certaines autres dépenses.

Pour bénéficier de l'aide, le revenu disponible ne doit pas dépasser 84 £, soit 136 euros (890 F), par semaine.

Si la double condition de revenu et de fortune est remplie, la personne est admise au bénéfice de l'aide et n'a aucune contribution à verser. Sauf exception, lorsque de l'argent ou des biens sont recouverts ou préservés dans le cadre de l'aide, les honoraires du *solicitor* sont acquittés par prélèvement sur la somme correspondante.

- Aide familiale agréée, représentation en justice et crédits de soutien

. Situation financière du demandeur

Il existe de la même façon une double condition de revenu et de patrimoine.

Le patrimoine disponible est apprécié comme précédemment, sauf pour les retraités qui bénéficient de modalités de calcul plus favorables. Si ce patrimoine ne dépasse pas 3 000 £, soit 4 845 euros (31 783 F), et que la condition de revenu est remplie, la personne peut bénéficier de l'aide sans aucune contribution de sa part. Entre 3 000 et 6 750 £, soit entre 4 845 et 10 902 euros (31 783 et 71 512 F), l'intéressé doit payer une contribution, exigible immédiatement et correspondant à la totalité de la fraction du patrimoine qui dépasse 3 000 £.

Pour ce qui est du revenu, la condition est également considérée comme remplie par les personnes qui bénéficient de certaines prestations. Dans les autres cas, il convient d'évaluer le revenu prévisible pour les douze prochains mois et d'opérer les mêmes déductions que pour l'aide au tribunal (les abattements étant calculés sur une durée d'un an), afin d'obtenir le revenu disponible. Si ce revenu disponible est inférieur ou égal à 2 723 £, soit 4 398 euros (28 848 F), le bénéfice de l'aide est accordé sans aucune contribution de l'intéressé. S'il est compris entre 2 723 et 8 067 £ (13 029 euros ou 85 465 F) pour l'année, l'aide est accordée sous réserve du versement, pendant toute la durée du financement de l'affaire par les pouvoirs publics et dans la limite de son coût total, d'une contribution mensuelle égale à un trente-sixième de la fraction du revenu disponible qui dépasse 2 723 £ (c'est-à-dire un tiers du revenu mensuel disponible au-delà de 227 £, soit 367 euros ou 2 405 F).

Si le bénéficiaire gagne son procès et que la partie adverse ne paie pas la totalité des frais et dépens, les frais restant sont déduits, le cas échéant, des sommes ou biens obtenus ou préservés grâce à l'action en justice. Si le bénéficiaire perd son procès, il peut être condamné par le tribunal à payer tout ou partie des dépens de son adversaire, en fonction notamment de ses ressources.

. Bien-fondé de l'action

Le bénéfice de la représentation en justice et des crédits de soutien est en outre subordonné à une condition de bien-fondé de la demande.

Les critères d'appréciation de ce bien-fondé ont été profondément modifiés en 1999. Lorsque le demandeur cherche à obtenir une réparation financière, l'octroi de l'aide juridictionnelle est subordonné à l'existence d'un enjeu suffisant au regard des perspectives de succès, à moins que le litige revête un intérêt général :

- lorsque la procédure a de "très bonnes perspectives" (80 % au moins), il suffit que les dommages et intérêts susceptibles d'être alloués soient supérieurs aux frais et dépens ;
- lorsqu'elle a de "bonnes perspectives" (60 % au moins), il faut que les dommages et intérêts soient au moins égaux au double des frais et dépens ;
- lorsqu'elle a des "perspectives modérées" (50-60 %), il faut que les dommages et intérêts soient au moins égaux à quatre fois les frais et dépens.

1.2.2. En matière pénale

- Lors de la garde à vue et de la première comparution, l'assistance du *solicitor* de garde n'est subordonnée à aucune condition.
- Lors des étapes ultérieures de la procédure, deux conditions devaient traditionnellement être remplies pour avoir droit à l'aide juridictionnelle, tenant à l'intérêt de la justice et à la situation financière du demandeur. Cette double condition a disparu au 1er avril 2001. Pour les affaires portées devant la *magistrates' court*, compétente pour les contraventions et les petits délits selon la terminologie française, seule subsiste la condition de sérieux de l'affaire. Pour les affaires portées devant la *Crown court*, compétente pour les délits et les crimes, les deux conditions sont supprimées : d'une part, la condition de sérieux est remplie par toutes les affaires, d'autre part, le coût des vérifications s'est révélé excessif au regard du faible nombre de demandeurs dont les ressources dépassaient le plafond. En revanche, l'intéressé peut être condamné à rembourser tout ou partie des sommes exposées par l'Etat, notamment s'il est condamné, et ses avoirs peuvent être gelés dès le début de la procédure afin de garantir sa solvabilité.

1.3. Le choix et la rémunération des avocats

1.3.1. La contractualisation des avocats

Le système d'agrément des avocats mis en place par la loi de 1988 a été remplacé par un système plus strict, qui repose sur la conclusion de contrats avec 5 000 cabinets d'avocats (*quality-assured providers*) choisis après appel d'offre et désormais seuls habilités à intervenir au titre de l'aide juridictionnelle. La notion de prix devrait à l'avenir être introduite dans les critères de sélection. Cette accréditation garantit que le cabinet ou l'organisme considéré répond aux normes fixées par la Commission des services juridiques en terme de qualité de services.

Depuis le 1^{er} janvier 2000, l'aide au tribunal et l'aide familiale agréée ne peuvent être apportées que par des juristes - *solicitor* ou conseiller juridique - ayant passé contrat avec la Commission des services juridiques. Le même principe a été appliqué, mais plus progressivement, à la représentation en justice ; depuis le 1^{er} avril 2001, il vaut pour toutes les affaires civiles. Pour certains types d'affaires, comme en matière de responsabilité médicale, seuls quelques avocats spécialisés seront "conventionnés". Toutefois, les pouvoirs publics affichent la volonté de ne pas supprimer la liberté de choix du bénéficiaire de l'aide : il devrait toujours être possible, devant toute juridiction, de choisir entre deux voire plusieurs avocats.

En matière pénale, une politique de contractualisation est également menée, mais à un rythme plus lent qu'en matière civile, puisqu'il est prévu une extension par étapes qui s'achèvera en 2003.

Il est également prévu qu'à compter du 1^{er} août 2001, à titre expérimental et pour quatre ans, un *Criminal Defense Service* emploie des juristes salariés (*Salaried Defenders*) chargés d'assurer la défense des personnes demandant l'aide juridictionnelle en matière pénale. L'aide sera accordée "s'il est dans l'intérêt de la justice" qu'elle le soit. Pendant cette période expérimentale, les deux modalités - défenseurs salariés et avocats exerçant à titre libéral dans le cadre de contrats passés avec les pouvoirs publics - cohabiteront.

Le Gouvernement britannique procède actuellement à des consultations sur ses projets de réforme de l'aide juridictionnelle en matière pénale. De nombreuses voix se sont élevées contre l'introduction de nouveaux critères pour l'octroi de l'aide et la "fonctionnarisation" de la défense par le biais de l'intervention d'une agence gouvernementale.

Le label de qualité (*Quality Mark*)

Ce standard s'impose à tout cabinet qui veut passer un contrat avec la Commission des services juridiques. Celle-ci procède à un audit pour en vérifier le respect et contrôle également les coûts de traitement des affaires. Le label de qualité reprend les critères du *Legal Aid Franchise Quality Assurance Standard* ou *LAFQAS* existant auparavant, en les complétant sur quelques points⁹.

Représentant de l'organisation

Le cabinet doit nommer un représentant, qui soit l'interlocuteur compétent de la Commission des Services juridiques.

Prestations sociales

Un membre du cabinet au moins doit avoir de bonnes connaissances en la matière et tous les collaborateurs doivent être capables de repérer les besoins et d'orienter les personnes (exigences formulées essentiellement en termes de formation et de documentation).

Médiation familiale

Toutes les personnes qui traitent des affaires d'aide juridictionnelle dans le domaine de la famille doivent démontrer une compréhension du processus de médiation et une conscience du besoin de médiation.

Investigations

Le cabinet doit permettre à la Commission de mener toutes les investigations nécessaires en vue de l'agrément.

Indépendance du conseil

Egalité des chances et non-discrimination

Le cabinet doit avoir une politique écrite en la matière.

Assurance professionnelle

Planification stratégique

Le cabinet doit avoir une planification écrite de ses objectifs, revue au moins tous les 6 mois.

Gestion des ressources humaines

Les exigences portent notamment sur les politiques de recrutement, de formation et d'évaluation.

Gestion financière et contrôle des coûts

Le cabinet doit démontrer qu'il a les outils nécessaires pour contrôler les recettes et les coûts ; il doit pouvoir fournir un certain nombre de documents financiers et de gestion, y compris une fiche de diligence pour chaque affaire traitée au titre de l'aide juridictionnelle.

Supervision du travail

Le cabinet doit avoir une personne chargée de cette supervision, qui satisfasse notamment à certaines conditions de disponibilité et d'expérience, de connaissance et de compréhension des matières considérées et des tâches de contrôle.

Contrôle interne de la qualité : révision des dossiers

Il doit y avoir une procédure périodique de révision d'un certain nombre des dossiers traités au titre de l'aide juridictionnelle.

⁹ La liste qui suit ne comporte qu'un résumé des exigences posées par la Commission, de façon à permettre au lecteur de comprendre ce que recouvrent les critères énumérés. Le *Legal Aid Franchise Quality Assurance Standard* peut être téléchargé à partir du site internet de la Commission des services juridiques.

Contrôle interne de la qualité : gestion des dossiers

Le cabinet doit disposer d'un système informatique qui fasse apparaître tous les dossiers ouverts et tous les dossiers clos, et mettre en place des procédures qui permettent d'identifier et de classer correctement tous les documents, de relever les dates-clés dans chaque affaire, d'identifier les conflits d'intérêt possibles, de contrôler les dossiers à intervalles réguliers en l'absence d'évolution de l'affaire, etc.

Affaires individuelles - relations avec le client et démarrage de la procédure

Les membres du cabinet doivent noter et confirmer par écrit au client un certain nombre de points, parmi lesquels : les instructions de celui-ci, le conseil donné, l'action à entreprendre, les effets du retrait de l'aide juridictionnelle, la possibilité d'être condamné à rembourser les frais de l'adversaire en cas de perte du procès, les limites à l'action qu'entreprendra l'avocat, le nom et le statut de la personne responsable de son affaire ainsi que le nom de la personne chargée de la supervision, les modalités des réclamations éventuelles, les dates-clés dans l'affaire.

Affaires individuelles - information sur les coûts

Le client doit être informé par écrit du coût total prévisible de la procédure, y compris les débours et la TVA, le plus en amont possible. Au fur et à mesure de la progression de l'affaire, le coût doit être réévalué et le client doit recevoir une confirmation de l'estimation initiale ou bien une estimation révisée.

Affaires individuelles - progression de l'affaire

Dans les affaires complexes, une planification doit être établie en accord avec le client, lequel doit être informé de la progression de l'affaire lors des étapes importantes et au moins tous les six mois.

Affaires individuelles - clôture de l'affaire

Le client doit notamment recevoir confirmation écrite du résultat de l'affaire et des actions qu'il doit entreprendre, être informé des modalités de stockage de la documentation, et recevoir, le cas échéant, un relevé des sommes restant dues. Il doit se voir retourner les documents originaux qui lui appartiennent.

Recours à d'autres auxiliaires de justice

Le cabinet doit établir, selon des critères de sélection qu'il se fixe à l'avance, une liste de *barristers*, d'experts, etc, aux services desquels il choisit de recourir. Sur ce document, il doit être fait mention des cas dans lesquels ces auxiliaires n'ont pas satisfait aux standards du cabinet et les cas dans lesquels il a été fait appel à un autre auxiliaire, avec les raisons et le résultat de ce choix.

Procédure de réclamation

Les clients doivent être informés de la procédure de réclamation existante. Toutes les plaintes doivent faire l'objet d'une réponse, donner lieu à la recherche de leur cause et le cas échéant à des mesures correctives, être centralisées et analysées par une personne compétente au moins une fois par an.

Manuel des procédures de qualité

Le cabinet doit tenir à jour un tel manuel, qui doit être accessible à toutes les personnes impliquées dans le traitement d'affaires relevant de l'aide juridictionnelle.

Documentation juridique de référence

Le cabinet doit posséder les documents considérés comme nécessaires par la Commission et s'assurer que chaque avocat a accès à la documentation de référence à jour dans les matières qui le concernent et qu'il est informé en temps utile des changements de réglementation.

Orientation vers d'autres professionnels ou services

Le cabinet doit notamment établir une liste de tous les correspondants possibles, avec un certain nombre de précisions à jour, et des cas dans lesquels aucun correspondant n'a été trouvé ; le client doit être informé des services qu'il peut recevoir et un retour d'information doit être organisé.

Satisfaction du client

Le cabinet doit mettre en place une procédure qui permette un retour d'information de la part des clients sur la qualité du service reçu.

1.3.2. La rémunération des avocats

- En matière civile

Traditionnellement, il n’existait pas de barème mais l’avocat fixait son prix, généralement en fonction du nombre d’heures de travail. Ce système a été progressivement modifié. Ainsi, les admissions au bénéfice de la représentation pleine et entière sont généralement limitées en termes de prestations du *solicitor* et de montant des frais pouvant être engagés. Désormais, le code de financement (*Funding Code*) a vocation à préciser le tarif des interventions effectuées au titre de l’aide juridictionnelle.

En particulier, une ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} mai 2001 (*Community Legal Service (Funding) (Counsel in Family Proceedings) Order 2001*) a introduit un nouveau système de rémunération des avocats en droit de la famille (affaires matrimoniales, héritage, adoption ...).

Le tableau suivant s’applique à la grande majorité des procédures de droit de la famille. Les honoraires, fonction du nombre de jours d’audience, rémunèrent l’ensemble du travail effectué qui est lié à l’audience principale, qu’il s’agisse de la préparation, de la plaidoirie, du conseil, etc. Un certain nombre de suppléments permettent de tenir compte de la complexité de l’affaire. En outre, le versement d’honoraires supplémentaires est possible dans les procédures qui requièrent un travail de préparation exceptionnellement long.

	Honoraires	SS	CBP1	CBP2
pour le 1 ^{er} jour d’audience	325 £ 525 euros (3 443 F)	10 %	88 £ 142 euros (932 F)	177 £ 286 euros (1 875 F)
pour chacun des jours suivants	220 £ 355 euros (2 331 F)		54 £ 87 euros (572 F)	108 £ 174 euros (1 144 F)

- SS : *settlement supplement*, supplément d’honoraire dû quand un accord permet de résoudre le litige, alors que la procédure aurait dû durer au moins deux jours.
- CBP : *court bundle payment*, paiement dû lorsque le dossier comprend entre 176 et 350 pages (CBP1) ou entre 351 et 700 pages (CBP2) ; lorsque le dossier comprend un nombre de pages plus élevé, l’avocat a droit à un “honoraire spécial de préparation”.
- Il existe également des suppléments pour problème particulier (*special issue payment*) lorsque la procédure implique plus de deux parties (10 %), plus d’un expert (10 %), etc.
- Enfin, un honoraire spécial de préparation peut être demandé, essentiellement quand l’affaire est exceptionnellement complexe, en droit ou en fait, ou quand le dossier comporte plus de 700 pages. Le montant de cet honoraire est calculé en multipliant le nombre d’heures de préparation excédant le nombre d’heures normalement nécessaire par un taux horaire de 40,20 £, soit 64,93 euros (426 F). La décision d’octroi relève du juge du fond.

- En matière pénale

La somme versée par l’Etat au *solicitor* est traditionnellement calculée en fonction du nombre d’heures de travail consacré à l’affaire, selon le système généralement utilisé par les avocats envers leurs clients. La difficulté provient de l’impossibilité de contrôler le nombre d’heures effectivement passé à la préparation du dossier.

Pour les *barristers* et pour les affaires relevant de la *Crown court* (correspondant à la cour d’assises et au tribunal correctionnel), la rétribution se fait désormais sur la base d’une somme prédéterminée pour chaque type d’affaires, à laquelle s’ajoutent des suppléments selon le nombre de jours d’audience - élevé en Angleterre en raison de l’oralité de la procédure et de l’absence d’instruction préalable au sens français du terme - selon le nombre des témoins appelés et selon le volume des pièces échangées avec l’accusation.

Le tableau suivant indique le tarif applicable dans la majorité des cas, tel qu'il résulte du *Criminal Defence Service (Funding) Order 2001 (Statutory instruments 2001 N° 855)* amendé après discussions entre le Lord Chancelier et la profession d'avocat, qui s'appliquera à compter de juillet 2001. L' "honoraires supplémentaires" (*refresher*) et le "supplément pour durée du procès" (*length of trial uplift*) sont dus tous deux à l'avocat autant de fois que le procès compte de jours d'audience au-delà du premier.

Nature de l'infraction	Honoraires de base	Honoraire supplémentaire	Supplément pour durée du procès
Classe A homicides et crimes voisins	740 £ 1 195 euros (7 840 F)	207 £ 334 euros (2 193 F)	313 £ 506 euros (3 316 F)
Classes B et C infractions comportant des violences ou des dommages graves, et infractions en matière de stupéfiants	250 £ 404 euros (2 649 F)	136 £ 220 euros (1 441 F)	143 £ 231 euros (1 515 F)
Classe D infractions sexuelles graves, atteintes aux mineurs	390 £ 630 euros (4 132 F)	146 £ 236 euros (1 547 F)	220 £ 355 euros (2 331 F)
Classes E et F cambriolages ; autres infractions de malhonnêteté, lorsque le montant en cause est inférieur à 30 000 £	210 £ 339 euros (2 225 F)	124 £ 200 euros (1 314 F)	109 £ 176 euros (1 155 F)
Classe G autres infractions de malhonnêteté, lorsque le montant en cause est supérieur à 30 000 £	370 £ 598 euros (3 920 F)	146 £ 238 euros (1 547 F)	210 £ 339 euros (2 225 F)
Classes H et I infractions diverses de moindre importance ; atteintes à la justice et infractions similaires	250 £ 404 euros (2 649 F)	136 £ 220 euros (1 441 F)	143 £ 231 euros (1 515 F)

Pour les affaires auxquelles ne s'applique pas de tarif de ce genre, des tentatives se développent de passation de contrats préalables avec les avocats, déterminant notamment le nombre d'heures de travail nécessaires. Les pouvoirs publics sélectionneront certains avocats, ceux-ci devront pouvoir justifier du travail accompli et des contrôles seront effectués. Par ailleurs, la création des défenseurs publics créera une concurrence avec le secteur privé et devrait faire baisser les coûts.

2. L'AIDE À L'ACCÈS AU DROIT

2.1. Les prestations offertes et les conditions d'octroi

L'aide juridique (*Legal Help*) permet de bénéficier d'une première consultation pour tout problème juridique. La question doit porter sur un point de droit anglais et se poser en Angleterre ou au Pays de Galles. Elle peut concerner tous les domaines du droit, à l'exception des transactions immobilières et, sauf quelques cas particuliers (personnes âgées, handicapées...), de la rédaction d'un testament. Elle couvre les consultations d'ordre général, la rédaction de courriers, les négociations nécessaires à la résolution de certains problèmes, le recueil de l'avis d'un avocat et la préparation d'un argumentaire s'il s'avère nécessaire de porter l'affaire devant un tribunal. L'indemnisation de l'avocat est en principe limitée au coût de deux heures de conseil, avec possibilité de demander une dérogation.

L'aide juridique a un équivalent en matière pénale (*Criminal Legal Advice and Assistance*).

Les conditions de patrimoine et de revenu sont les mêmes que pour l'aide au tribunal : le demandeur doit à la fois disposer d'un capital disponible inférieur à 1 000 £, soit 1 615 euros (10 594 F), et de revenus disponibles inférieurs à 84 £ par semaine, soit 136 euros (890 F). Le bénéficiaire de l'aide n'est tenu à aucune participation financière. Toutefois, si l'intervention du *solicitor* permet au bénéficiaire de récupérer de l'argent, le *solicitor* est rémunéré sur la somme récupérée.

La décision d'admission au bénéfice de l'aide juridique est prise par le *solicitor* ou le cabinet de conseil qui peut délivrer le conseil, et est contrôlée a posteriori par le bureau régional de la Commission des services juridiques ; au-delà de 500 livres sterling de frais, soit 808 euros (5 297 F), l'autorisation du bureau est toutefois requise.

Par ailleurs, il existe, notamment dans les zones urbaines, des centres de conseil juridiques qui assurent gratuitement des consultations, sans contrôle des ressources, et dont certains emploient des juristes à temps plein. Ils ont diverses sources de financement, parmi lesquelles les collectivités locales.

2.2. Les services habilités et le contrôle de la qualité

Depuis le 1^{er} janvier 2000, l'aide juridique ne peut être proposée que par des juristes - *solicitor* ou conseiller juridique - ayant passé contrat avec la Commission des services juridiques.

Un label de qualité (*Quality Mark*) pour l'information et le conseil juridiques et les services juridiques spécialisés a été élaboré par un groupe de travail composé de représentants des financeurs, des professions juridiques et des usagers et approuvé par le Lord Chancelier. Indispensable pour être membre du *Community Legal Service* et donc assurer l'aide juridique, il peut également être sollicité par des organisations qui ne perçoivent pas de fonds au titre de l'aide légale.

Les critères sont les suivants :

- l'accès au service ;
- la cohérence du service ;
- la direction de l'organisation ;
- la gestion des personnels ;
- la conduite du service ;
- la capacité à répondre aux besoins des clients ;
- l'engagement de qualité.

Plusieurs niveaux de certification sont prévus, selon le type de service :

- information en libre-accès (ex : site internet),
- information avec une assistance,
- aide générale (diagnostic du problème, information et explication des différentes options, identification des actions que l'intéressé peut accomplir, assistance de base telle que remplissage de formulaires ou contact d'autres services pour obtenir des informations),
- aide générale avec travail social personnalisé (pouvant comprendre une intervention auprès de l'administration ou de l'organisme concerné, dans des domaines tels que : les prestations sociales, le logement, le droit de la consommation et des contrats, l'endettement, l'emploi, l'immigration et la nationalité...),
- aide spécialisée (pouvant aller jusqu'à la représentation en justice ; cf ci-dessus).

Pour les services autres que de simple information, la certification n'est accordée qu'à l'issue d'un processus d'audit.

Standard de qualité : exemple de l'aide générale

L'accès au service

Le service est approprié au regard des besoins du public cible.

Le public cible a connaissance de l'existence du service.

L'organisation s'engage à assurer l'égal accès de tous aux services juridiques.

La cohérence du service

Le demandeur est orienté vers les structures appropriées pour recevoir le service dont il a besoin.

L'orientation est effectuée dans le cadre de partenariats locaux.

La direction de l'organisation

L'organisation a une structure claire qui identifie les rôles et les responsabilités de chacun dans la délivrance de l'aide.

Elle assure la disponibilité des moyens pour fournir l'aide là où elle est nécessaire, au moment où elle est nécessaire.

Elle assure un contrôle financier effectif.

La gestion des personnels

L'organisation s'engage à offrir d'égales opportunités à tous les membres du personnel et à les traiter équitablement.

Elle propose formation et développement à tous les personnels qui travaillent pour le service.

Des procédures assurent aux demandeurs les conseils provenant des sources les plus appropriées, en tenant compte des connaissances et des compétences du personnel.

Des procédures permettent une assistance et un encadrement du personnel de façon à assurer la qualité de l'aide apportée aux demandeurs.

Les problèmes des demandeurs sont traités par des personnels compétents.

La conduite du service

L'information et les dossiers des demandeurs sont bien organisés.

La qualité du travail fait l'objet d'un contrôle indépendant et d'un suivi.

Il existe des procédures de retour d'information et de contrôle de la performance.

La capacité à répondre aux besoins des demandeurs

Les demandeurs reçoivent des informations et des conseils indépendants adaptés à leurs besoins.

La transparence du coût éventuel est assurée et le demandeur est informé dès le départ.

Les demandeurs ont droit à la confidentialité, au respect du secret et à un traitement équitable.

Lorsque le service est en partie assuré par une structure ou une personne extérieure, l'organisation s'assure de sa qualité.

L'engagement de qualité

Il existe une procédure claire de réclamations.

L'organisation s'engage à fournir un service de qualité et à assurer un contrôle régulier de ses performances.

Les demandeurs participent au développement du service fourni par le biais de retours réguliers.

Population : 15,8 millions d'habitants
 Nombre d'avocats : 7 800
 Budget de l'aide juridictionnelle en 2000 : 243,1 M euros (1 594,8 MF)
 Nombre d'admissions à
 l'aide juridictionnelle (en 1999) : 300 175

Chiffres-clés¹⁰

1. LES BÉNÉFICIAIRES : CONDITIONS D'ADMISSION À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

1.1. Conditions tenant à la situation financière du demandeur

Le bénéfice de l'aide juridictionnelle est subordonné à une double condition de ressources et de patrimoine. Dans tous les cas, le bénéficiaire doit verser une participation.

Le plafond de ressources est fixé à 1 770 euros (11 609 F) par mois pour le demandeur qui est marié ou vit en concubinage et à 1 239 euros (8 126 F) pour le demandeur célibataire.

Barème d'admission à l'aide juridictionnelle (applicable au 1^{er} janvier 2000)

Revenus mensuels Couple ou famille monoparentale	Revenus mensuels Célibataire	Participation personnelle maximale
de 0 à 934 euros (0 - 6 126 F)	de 0 à 654 euros (0 - 4 289 F)	54 euros (357 F)
934 - 1 042 euros (6 126 - 6 834 F)	654 - 729 euros (4 289 - 4 780 F)	93 euros (610 F)
1 042 - 1 103 euros (6 834 - 7 236 F)	729 - 772 euros (4 780 - 5 063 F)	134 euros (878 F)
1 103 - 1 151 euros (7 236 - 7 549 F)	772 - 805 euros (5 063 - 5 286 F)	177 euros (1 161 F)
1 151 - 1 208 euros (7 549 - 7 921 F)	805 - 845 euros (5 286 - 5 554 F)	218 euros (1 429 F)
1 208 - 1 262 euros (7 921 - 8 278 F)	845 - 883 euros (5 554 - 5 792 F)	254 euros (1 667 F)
1 262 - 1 314 euros (8 278 - 8 620 F)	883 - 919 euros (5 792 - 6 031 F)	293 euros (1 920 F)
1 314 - 1 369 euros (8 620 - 8 977 F)	919 - 958 euros (6 031 - 6 284 F)	331 euros (2 173 F)
1 369 - 1 428 euros (8 977 - 9 364 F)	958 - 999 euros (6 284 - 6 551 F)	372 euros (2 441 F)
1 428 - 1 482 euros (9 364 - 9 722 F)	999 - 1 037 euros (6 551 - 6 805 F)	406 euros (2 664 F)
1 482 - 1 536 euros (9 722 - 10 079 F)	1 037 - 1 076 euros (6 805 - 7 058 F)	449 euros (2 947 F)
1536 - 1 770 euros (10 079 - 11 609 F)	1 076 - 1 239 euros (7 058 - 8 126 F)	490 euros (3 215 F)

Le patrimoine du demandeur est pris en considération dans le calcul de ses capacités financières,

- à compter de 9 076 euros (59 532 F) pour les personnes qui sont mariées ou vivent en concubinage,
- et à compter de 6 353 euros (41 672 F) pour les célibataires.

Le seuil est fixé à 34 034 euros (223 245 F) quand le patrimoine se compose de l'habitation principale.

En matière pénale, lorsqu'une personne est susceptible d'être placée en détention ou qu'elle est en prison, l'aide juridictionnelle est accordée sans condition de ressources ou de patrimoine. En outre, si l'intéressé ne choisit pas d'avocat, un avocat lui est commis d'office.

Par ailleurs, les demandeurs d'asile et les victimes d'infractions graves, pour les actions liées à ces infractions, bénéficient de l'aide juridictionnelle totale.

¹⁰ Tous les montants ont été convertis de florins en euros et arrondis.

1.2. Conditions tenant à la nature de la demande

L'aide juridictionnelle n'est accordée que si l'affaire a une chance raisonnable d'aboutir favorablement. Le bénéfice de l'aide est en outre refusé si l'intérêt du litige est trop faible au regard des dépenses qui devraient être exposées.

1.3. Examen des demandes d'aide juridictionnelle

L'examen des demandes d'aide juridictionnelle relève d'une cinquantaine de bureaux d'aide juridictionnelle. Ceux-ci peuvent vérifier les informations fournies par le demandeur auprès de l'administration fiscale, du bureau régional de l'assurance sociale, des services sociaux municipaux, etc. Le taux de rejet des demandes par les bureaux d'aide juridictionnelle est d'environ 12,5 %.

L'aide juridictionnelle peut également être accordée à titre conditionnel, notamment si la situation financière du requérant est susceptible de s'améliorer.

Un recours est possible devant le conseil régional de l'aide juridictionnelle, dont les décisions peuvent être contestées devant les chambres administratives des tribunaux.

2. LA RÉMUNÉRATION DE L'AVOCAT

Les avocats qui désirent traiter des affaires relevant de l'aide juridictionnelle s'inscrivent au conseil régional de l'aide juridictionnelle. L'obligation qui existait autrefois pour chaque avocat de traiter un nombre minimal d'affaires d'aide juridictionnelle par an a été supprimée.

Le montant des honoraires versés aux avocats et les éléments de leur calcul sont fixés par un décret du 21 décembre 1999. Ce texte précise que la somme qui leur est versée est destinée à compenser l'exercice de l'activité juridictionnelle, les frais et temps de transport et les impôts et taxes professionnels auxquels sont assujettis les avocats.

Les honoraires versés aux avocats sont calculées sur la base d'un système de points en fonction de la nature de la procédure. Pour l'année 2000, la valeur du point était fixée à 70 euros (458 F). Elle fait l'objet d'une réévaluation chaque année.

L'avocat ne peut facturer au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle plus que le montant de la participation personnelle de celui-ci, à laquelle s'ajoutent certaines sommes correspondant essentiellement aux droits de greffe, aux taxes des témoins, aux honoraires des experts, aux extraits des registres publics, ainsi qu'aux communications téléphoniques internationales et aux envois de fax ou de télex à l'étranger. Le taux de TVA le plus élevé est appliqué.

Si le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle gagne son procès, les frais de justice peuvent être récupérés auprès du perdant ; dans ce cas, l'avocat n'adresse pas de note d'honoraires au bureau d'aide juridictionnelle.

2.1. Le barème des différentes procédures

DROIT CIVIL

a) *Droit du travail*

droit du travail en général	11 points
autorisation de licenciement	7 points
rupture du contrat de travail	8 points

<i>b) Droit de la famille et des personnes</i>	
divorce	10 points
divorce sur demande conjointe	7 points
pension alimentaire	7 points
autorité parentale	7 points
droit des successions et actions en partage	12 points
autres	7 points
<i>c) Droit des obligations</i>	11 points
<i>d) Droit locatif</i>	
droit locatif en général	9 points
loyers d'habitation	5 points
entretien par le bailleur	12 points
<i>e) Droit des biens</i>	12 points
<i>f) Autres affaires de droit civil</i>	9 points

DROIT ADMINISTRATIF

<i>a) Droit administratif général</i>	8 points
<i>b) Actions en responsabilité</i>	11 points
<i>c) Droit des étrangers</i>	8 points
<i>d) Droit de la fonction publique</i>	10 points

DROIT PÉNAL

<i>a) Suspects au regard du droit pénal</i>	
affaires relevant du tribunal de canton (tribunal d'instance)	5 points
affaires pénales concernant des mineurs	6 points
conduite en état d'ivresse	5 points
infractions relevant du juge unique du tribunal d'arrondissement (TGI)	6 points
infractions relevant de la formation collégiale	8 points
<i>b) Affaires ne concernant pas des suspects au regard du droit pénal</i>	
extradition	9 points
dénonciations officielles	8 points
hospitalisations d'office	4 points
rétention administrative des étrangers	4 points
quartiers psychiatriques des établissements pénitentiaires	7 points
plaintes des détenus et litiges les concernant	5 points
actions de la partie civile	5 points
plaintes classées sans suite	5 points
demande en restitution de biens saisis	3 points
exécution d'une peine avec sursis	3 points
autres affaires pénales	4 points

2.2. Les majorations

- Majorations communes à toutes les procédures

Un certain nombre de majorations sont prévues en cas de pluralité de demandeurs, de procédures connexes, de pluralités d'audiences ou de procédures particulièrement complexes.

. *Pluralité de demandeurs ou de procédures*

Lorsqu'il y a deux ou plusieurs demandeurs dans une ou plusieurs affaires liées, les honoraires sont calculés sur la base de l'affaire correspondant au nombre de points le plus élevé, laquelle est affectée de coefficients multiplicateurs :

- pour 2 ou 3 procédures : 150 %
- pour 4 à 6 procédures : 200 %
- pour 7 à 10 procédures : 300 %
- pour 11 à 15 procédures : 400 %
- pour 16 à 21 procédures : 500 %.

Lorsqu'il y a un seul demandeur mais plusieurs procédures, les honoraires sont calculés sur la base de la procédure correspondant au nombre de points le plus élevé, affectée d'un coefficient de 50 % pour chacune des autres procédures.

Lorsque plusieurs procédures liées sont évoquées à la même audience, il n'est tenu compte que d'une audience pour l'attribution des points.

. *Pluralité d'audiences*

Lorsque l'avocat doit participer à plusieurs audiences, il est ajouté deux points par audience supplémentaire.

En matière pénale, l'audience est définie comme l'intervention du juge, dans le cadre de l'enquête, qui donnera lieu à un jugement ou à tout autre acte ; il peut également s'agir de l'audience du suspect par le ministère public. En revanche, sont exclues de cette définition l'audience au cours de laquelle est rendu le délibéré et la présentation au juge d'une personne arrêtée sans qu'il soit statué au fond.

. *Procédures particulièrement complexes*

Si, pour une procédure, le nombre d'heures passées à assister le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle dépasse trois fois le nombre de points attribué à l'affaire, chaque heure au-delà de ce seuil peut se voir attribuer un point, avec l'accord du bureau chargé de fixer le montant de la rétribution de l'avocat. Il en est de même lorsque le temps passé excède 24 heures.

- Droit administratif, droit civil et droit disciplinaire

Les procédures qui font l'objet d'un pourvoi en cassation sont affectées de 15 points.

Lorsque l'avocat choisi par le justiciable fait partie d'un barreau extérieur, la désignation obligatoire d'un avoué entraîne une majoration de deux points.

Les activités de conseil sont prises en compte de la façon suivante :

- moins de 6 heures : 4 points,
- six heures ou plus : 8 points.

- Droit pénal

Lorsque le placement en détention est ordonné en première instance ou après l'exercice d'une voie de

recours, le coefficient de l'affaire est majoré de trois points.

Lorsque, dans le cadre d'une enquête préliminaire ou assimilée, l'avocat est présent lors de l'audition de la personne mise en cause, de l'audition d'un témoin ou de la descente de police, le coefficient de l'affaire est majoré d'un point pour chacune de ces hypothèses.

Lorsque l'affaire est clôturée avant l'audience, elle se voit affecter cinq points, sauf si le coefficient normalement retenu est inférieur.

- **Affaires de permanence**

L'assistance de l'avocat correspond à un point et demi dans tous les cas suivant :

- assistance à l'occasion d'une garde à vue, au commissariat de police ou devant le juge chargé de son contrôle,
- assistance à l'occasion du recours du parquet contre une mise en liberté immédiate,
- assistance dans le cadre de l'application de la loi sur les hospitalisations d'office,
- assistance en cas de privation de liberté par application de la loi sur les étrangers.

Si l'assistance intervient un samedi, un dimanche ou un jour férié, elle est affectée d'un demi-point supplémentaire.

2.3. Les frais de transport et les frais divers

Pour les frais de transport, un demi-point est attribué à l'avocat chaque fois qu'il doit couvrir une distance de 60 km.

Les frais d'interprétariat sont pris en considération sur la base d'un barème.

L'avocat perçoit en outre une somme forfaitaire de 27 euros (*179 F*) au titre des frais administratifs.

2.4. La détermination du montant des honoraires versés à l'avocat

Le bureau chargé de fixer le montant des honoraires versés à l'avocat fonde son évaluation sur les éléments fournis par l'avocat. Toutefois, il peut effectuer un contrôle auprès des autorités chargées de l'affaire ; les honoraires peuvent d'ailleurs être réduits, voire supprimés, durant une période de cinq ans.

Des avances trimestrielles peuvent être versées à l'avocat sur décision du ministère de la Justice.

Population : 7,4 millions d'habitants

Nombre d'avocats : 18 400

Budget de l'aide juridictionnelle (exercice 1999-2000) : 73,8 M euros
(484,1 MF)

Nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle (exercice 1999-2000) : 215 991

L'aide juridique est régie par la "loi sur l'aide juridique" de 1972, profondément modifiée en 1996, qui couvre à la fois les affaires relevant des tribunaux et certains services juridiques

1. L'ORGANISATION ET LE FINANCEMENT DU SYSTÈME

1.1. Les principes

- Choix de l'avocat

Le bénéficiaire de l'aide juridique a le choix de recourir soit aux services d'un avocat permanent de l'aide juridique, employé par un centre d'aide juridique, soit à ceux d'un avocat exerçant en cabinet privé. Les avocats exerçant à titre privé n'ont pas l'obligation d'accepter un mandat d'aide juridique. Les avocats employés à temps plein par un centre régional d'aide juridique doivent se consacrer exclusivement à leurs fonctions pour ce centre.

Les dossiers se partagent par moitié entre les avocats salariés (48 % des dossiers bénéficiant de l'aide juridictionnelle) et les avocats exerçant en cabinet privé (52 %). Au cours de l'exercice 1999-2000, l'aide juridique a payé des relevés d'honoraires à près de 2 800 avocats exerçant en cabinet privé, soit 15 % des avocats inscrits au barreau du Québec. Le réseau, quant à lui, compte (au 31 mars 2000) 353 avocats salariés en équivalents temps plein et 15 avocats stagiaires.

- Expertises

L'exercice du mandat de l'avocat choisi par le bénéficiaire comprend le recours aux expertises que justifient, selon les pratiques professionnelles reconnues, la nature et l'importance de l'affaire. L'avocat doit cependant obtenir l'autorisation préalable du centre d'aide juridique, qui fixe le montant maximum des honoraires et des frais d'expertise.

- Le service de consultation téléphonique en matière pénale

En matière pénale, la Commission des services juridiques offre un service de consultation téléphonique, disponible en permanence, qui permet à toute personne, qu'elle soit admissible ou non à l'aide juridique, d'avoir recours gratuitement à l'assistance d'un avocat au moment de son arrestation ou de sa détention.

1.2. Les structures

- La Commission des services juridiques

L'ensemble de la politique d'aide juridique est animée par la Commission des services juridiques, organisme doté de la personnalité morale créé par la loi sur l'aide juridique. Elle se compose de 12 membres nommés par le gouvernement "parmi les groupes de personnes qui, en raison de leurs activités, sont susceptibles de contribuer d'une façon particulière à l'étude et à la solution des problèmes juridiques des milieux défavorisés", le président étant obligatoirement un avocat ou un juge et le vice-président un avocat. Les sous-ministres de la justice et de l'emploi et de la solidarité en sont membres consultatifs.

¹¹ Les montants en euros et en francs ont été calculés sur la base du taux du dollar canadien au 2 avril 2001, soit environ 0,72 euro ou 4,75 F pour 1 dollar canadien.

La Commission est notamment chargée

- de créer, développer et contrôler des centres régionaux d'aide juridique,
- d'assurer la disponibilité constante d'un service de consultation téléphonique pour permettre à toute personne d'être assistée par un avocat au moment de son arrestation ou de sa détention,
- de veiller à l'intégrité des relations entre les avocats des centres et leurs clients, en collaboration avec le barreau,
- de développer des programmes d'information,
- de favoriser la poursuite d'études et d'enquêtes.

C'est elle également qui accrédite et finance les centres locaux d'aide juridique dont la création est recommandée par un centre régional.

- Les centres régionaux et les bureaux d'aide juridique

Les services d'aide juridique sont fournis par l'intermédiaire de 11 centres régionaux, qui ont la personnalité morale et sont administrés par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par la Commission des services juridiques. Leur directeur général doit être un avocat. Les centres régionaux

- établissent des bureaux d'aide juridique dans les régions qu'ils desservent ;
- engagent les avocats, notaires et autres personnels nécessaires ;
- peuvent recommander à la Commission l'accréditation de centres locaux d'aide juridiques (deux centres ont ainsi été accrédités) ;
- développent des programmes d'information sur l'aide juridique ;
- dispensent des consultations juridiques.

En 2000, l'aide juridique compte 111 bureaux dans 97 villes du Québec ; 86 bureaux ont des avocats présents en permanence, 25 bureaux à temps partiel. En outre, deux centres locaux d'aide juridique ont été accrédités.

Le réseau compte 834 employés en équivalent temps plein, dont 353 avocats et 481 autres salariés. En 1999, la Commission des services juridiques a dû mettre en oeuvre un programme de retraite et de départs anticipés et engager du personnel nouveau pour assurer le rajeunissement du réseau.

Les demandes d'aide juridiques sont adressées aux bureaux d'aide juridique et aux centres locaux accrédités. L'attribution de l'aide relève de la compétence du directeur général du centre régional, qui peut toutefois déléguer cette compétence.

1.3. Les dépenses de l'aide juridique

Dépenses de l'exercice allant du 1^{er} avril 1999 au 31 mars 2000

	Montant en \$ canad.	Montant en euros et F
Traitements et charges des avocats salariés	31,7 M \$	22,8 M euros (150,6 MF)
Traitements et charges des autres personnels	17,6 M \$	12,7 M euros (83,6 MF)
Frais de fonctionnement hors trait. et charges	11,6 M \$	8,3 M euros (55,1 MF)
Honoraires d'avocats en cabinet privé	29,7 M \$	21,4 M euros (141,1 MF)
Débours	10,6 M \$	7,6 M euros (50,4 MF)
Autres frais (intérêts)	0,7 M \$	0,5 M euros (3,3 MF)
Total	101,9 M \$	73,3 M euros (484,1 MF)

Contributions versées par les bénéficiaires

1,1 M \$

0,8 M euros (5,2 MF)

2. LES BÉNÉFICIAIRES : CHAMP DES PRESTATIONS ET CONDITIONS D'ADMISSION

2.1. Le champ de l'aide

- Les types d'affaires pour lesquelles l'aide peut être accordée

. Procédures juridictionnelles

La loi prévoit que l'aide ne peut être accordée que dans certains types d'affaires.

En matière civile, il s'agit :

- d'une grande partie des affaires familiales,
- des affaires relevant de la loi sur la protection de la jeunesse,
- des recours contre les décisions administratives prises dans le cadre de certains programmes de prestations ou d'indemnités (accidents du travail, allocations d'aide aux familles, droits des personnes handicapées, rentes, sécurité du revenu, assurance-chômage, indemnisation des victimes d'actes criminels, assurance-automobile...),
- de toute autre affaire si l'intéressé risque une atteinte grave à sa liberté, ou si l'affaire met en cause la sécurité physique ou psychologique de la personne, ses moyens de subsistance ou ses besoins essentiels et ceux de sa famille.

En matière pénale, l'aide juridique est accordée systématiquement en cas de poursuites pour un acte criminel et de poursuite des jeunes contrevenants, ainsi que dans les affaires où l'une des conditions suivantes est remplie :

- l'accusé risque une peine d'emprisonnement,
- il risque la perte de ses moyens de subsistance,
- l'octroi de l'aide juridique est dans l'intérêt de la justice compte tenu des circonstances exceptionnelles de l'affaire, notamment de sa gravité ou de sa complexité.

L'aide juridique n'est en revanche jamais accordée dans certaines matières, telles les demandes en diffamation, la contestation d'élections ou les défenses relatives à une infraction concernant le stationnement.

. Procédures non juridictionnelles

L'aide juridique couvre l'assistance devant l'autorité administrative lorsqu'elle révisé, par la voie hiérarchique, une décision administrative prise dans le cadre de certains programmes de prestations ou d'indemnités (il s'agit des mêmes décisions que celles pour lesquelles l'aide juridique peut être accordée en cas de recours devant les tribunaux).

En outre, par décision spéciale de la Commission des services juridiques, l'aide juridique peut être accordée en vue d'établir des droits dans une procédure administrative si des circonstances exceptionnelles le justifient et si l'absence d'aide entraînerait pour l'intéressé un tort irréparable.

L'aide juridique couvre également la rédaction de documents relevant des fonctions d'un notaire ou d'un avocat, si ce service s'avère nécessaire, compte tenu de la difficulté qu'éprouve la personne à préserver ou faire valoir ses droits et des conséquences néfastes qui en résulteraient, en l'absence d'aide, pour son bien-être physique ou psychologique ou celui de sa famille.

- Les prestations couvertes par l'aide

Sous réserve de la contribution éventuellement due en cas d'aide partielle, le bénéficiaire de l'aide juridique est dispensé du paiement des honoraires de l'avocat et de l'ensemble des frais et dépens. En revanche, s'il perd dans l'instance, il peut avoir à payer les dépens de la partie adverse.

2.2. Les conditions d'admission

- Conditions de situation financière

Les personnes qui bénéficient de certaines prestations sociales (en vertu d'un "programme d'aide financière de dernier recours") sont admissibles de droit à l'aide juridique. Les autres personnes doivent remplir certaines conditions de revenus et de patrimoine. Il est tenu compte de la situation financière du conjoint et des autres membres de la famille.

Pour obtenir l'aide juridique gratuite, la situation financière du requérant et des membres de sa famille ne doit excéder aucun des barèmes suivants :

Barème des revenus annuels

	Montant en \$ canadien	Montant en euros et en F
Personne seule	8 870 \$	6 379 euros (42 137 F)
Adulte + 1 enfant	12 500 \$	8 990 euros (59 382 F)
Adulte + 2 enfants ou plus	15 000 \$	10 788 euros (71 258 F)
Couple	12 500 \$	8 990 euros (59 382 F)
Couple + 1 enfant	15 000 \$	10 788 euros (71 258 F)
Couple + 2 enfants ou plus	17 500 \$	12 586 euros (83 135 F)

On peut relever en outre que dans l'appréciation du niveau de revenu, la loi autorise la déduction de certaines dépenses, comme les frais de garde des enfants.

Barème des biens

	Montant en \$ canadien	Montant en euros et en F
Requérant ou conjoint propriétaire de la résidence principale	90 000 \$	64 728 euros (427 550 F)
Requérant ou conjoint non propriétaire de la résidence principale	47 500 \$	34 162 euros (225 651 F)

Barème des liquidités

	Montant en \$ canadien	Montant en euros et en F
Personne seule	2 500 \$	1 798 euros (11 876 F)
Famille	5 000 \$	3 596 euros (23 753 F)

Pour être admis à l'aide juridique moyennant le versement d'une contribution, le demandeur doit avoir un "revenu réputé" inférieur à un certain montant. Le revenu réputé est calculé par addition des montants suivants :

- totalité du revenu,
- 10 % des biens excédant le montant du barème de l'aide gratuite,
- 100 % des liquidités excédant le montant du barème de l'aide gratuite.

Le montant maximal du revenu annuel réputé figure dans le tableau suivant.

	Montant en \$ canadien	Montant en euros et en F
Personne seule	12 640 \$	9 091 euros (60 047 F)
Adulte + 1 enfant	17 813 \$	12 811 euros (84 622 F)
Adulte + 2 enfants ou plus	21 375 \$	15 373 euros (101 543 F)
Couple	17 813 \$	12 811 euros (84 622 F)
Couple + 1 enfant	21 375 \$	15 373 euros (101 543 F)
Couple + 2 enfants ou plus	24 938 \$	17 935 euros (118 469 F)

- Conditions tenant au litige

En matière civile, l'aide peut être refusée ou retirée si le recours n'apparaît pas fondé, notamment parce que

- l'intéressé ne peut établir la vraisemblance d'un droit,
- il y a manifestement très peu de chance de succès,
- les coûts de l'affaire sont déraisonnables au regard du bénéfice escompté, sauf si l'affaire met en cause les moyens de subsistance de l'intéressé ou ses besoins essentiels et ceux de sa famille,
- le jugement recherché ne serait probablement pas susceptible d'exécution,
- l'intéressé refuse sans motif valable une proposition raisonnable de règlement de l'affaire.

- Conditions tenant au caractère subsidiaire de l'aide

En matière civile, l'aide est refusée ou retirée si les services pour lesquels elle est demandée peuvent être obtenus autrement, notamment du fait d'un contrat d'assurance ou de l'appartenance à un syndicat ou une association.

2.3. Contribution financière du bénéficiaire en cas d'aide partielle

La contribution est fixée en fonction du revenu réputé et s'échelonne par tranches de 100 \$ jusqu'à un maximum de 800 \$, dans la limite des coûts pris en charge par l'aide juridique.

Pour ne pas alourdir le rapport, on donnera l'exemple d'une personne seule et celui d'un couple avec deux enfants ou plus, c'est-à-dire les deux extrêmes du barème.

Contribution financière - personne seule

Revenus annuels réputés	Montant en \$ canadien	Montant en euros et en F
de 8 871 à 9 341 \$ de 6 380 à 6 718 euros (<i>de 42 142 à 44 375 F</i>)	100 \$	72 euros (<i>475 F</i>)
de 9 342 à 9 812 \$ de 6 719 à 7 057 euros (<i>de 44 380 à 46 612 F</i>)	200 \$	144 euros (<i>950 F</i>)
de 9 813 à 10 284 \$ de 7 058 à 7 396 euros (<i>de 46 617 à 48 855 F</i>)	300 \$	216 euros (<i>1 425 F</i>)
de 10 285 à 10 755 \$ de 7 397 à 7 735 euros (<i>de 48 860 à 51 092 F</i>)	400 \$	288 euros (<i>1 900 F</i>)
de 10 756 à 11 226 \$ de 7 736 à 8 074 euros (<i>de 51 097 à 53 329 F</i>)	500 \$	360 euros (<i>2 375 F</i>)
de 11 227 à 11 697 \$ de 8 074 à 8 412 euros (<i>de 53 334 à 55 567 F</i>)	600 \$	432 euros (<i>2 850 F</i>)
de 11 698 à 12 169 \$ de 8 413 à 8 752 euros (<i>de 55 572 à 57 810 F</i>)	700 \$	503 euros (<i>3 325 F</i>)
de 12 170 à 12 640 \$ de 8 753 à 9 091 euros (<i>de 57 815 à 60 047 F</i>)	800 \$	575 euros (<i>3 800 F</i>)

Contribution financière - couple avec deux enfants ou plus

Revenus annuels réputés	Montant en \$ canadien	Montant en euros et en F
de 17 501 à 18 430 \$ de 12 587 à 13 255 euros (<i>de 83 140 à 87 553 F</i>)	100 \$	72 euros (<i>475 F</i>)
de 18 431 à 19 359 \$ de 13 256 à 13 923 euros (<i>de 87 558 à 91 966 F</i>)	200 \$	144 euros (<i>950 F</i>)
de 19 360 à 20 289 \$ de 13 924 à 14 592 euros (<i>de 91 971 à 96 384 F</i>)	300 \$	216 euros (<i>1 425 F</i>)
de 20 290 à 21 219 \$ de 14 593 à 15 261 euros (<i>de 96 389 à 100 802 F</i>)	400 \$	288 euros (<i>1 900 F</i>)
de 21 220 à 22 148 \$ de 15 261 à 15 929 euros (<i>de 100 807 à 105 215 F</i>)	500 \$	360 euros (<i>2 375 F</i>)
de 22 149 à 23 078 \$ de 15 930 à 16 598 euros (<i>de 105 220 à 109 633 F</i>)	600 \$	432 euros (<i>2 850 F</i>)
de 23 079 à 24 008 \$ de 16 598 à 17 267 euros (<i>de 109 638 à 114 051 F</i>)	700 \$	503 euros (<i>3 325 F</i>)
de 24 009 à 24 938 \$ de 17 267 à 17 935 euros (<i>de 114 056 à 118 469 F</i>)	800 \$	575 euros (<i>3 800 F</i>)

Exemple

Dans le cas d'un couple avec deux enfants, disposant de 18 000 \$ (12 946 euros ou 85 510 F) de revenus annuels et ayant en banque une somme de 6 000 \$ (4 315 euros ou 28 503 F), le calcul sera le suivant :

• revenus	18 000 \$
• 10 % des biens excédentaires	0 \$
• 100 % des liquidités excédentaires	1 000 \$
Revenu réputé :	19 000 \$
La contribution sera donc de 200 \$ (144 euros ou 950 F).	

Dans certains cas, la contribution peut être payée en plusieurs versements, étalés sur une période de six mois au plus.

2.4. Le nombre de bénéficiaires

Pour l'exercice 1999-2000, ont été enregistrées :

- 259 759 demandes d'aide juridique
- 215 991 admissions à l'aide, soit un taux d'admission de 83 %.

Les admissions relèvent dans la très grande majorité des cas d'avocats (dont 64 % en matière civile et 36 % en matière pénale), les affaires familiales représentent à elles seules 30 % des affaires. Quelques unes sont de nature notariale (727, soit 0,3 %).

Un taux élevé de refus est enregistré en aide avec contribution du bénéficiaire, qui s'explique essentiellement par le refus du bénéficiaire de contribuer.

3. LA RÉMUNÉRATION DES AVOCATS

Les avocats exerçant en cabinet privé qui traitent des dossiers dans le cadre de l'aide juridique reçoivent des honoraires calculés selon des tarifs. Ces tarifs résultent actuellement d'une entente conclue le 14 décembre 2000 entre le ministre de la justice et le barreau du Québec, qui a pris la suite d'un règlement de 1997.

Tarif civil général

Les honoraires sont calculés par classes d'actions. Le tableau suivant donne l'exemple des honoraires dus en première instance en cas de jugement au fond ("au mérite de la cause") dans une action contestée.

Valeur en litige	Montant des honoraires
moins de 3 000 \$ 2 158 euros (14 252 F)	420 \$ 302 euros (1 995 F)
de 3 000 à 10 000 \$ de 2 158 à 7 192 euros (de 14 252 à 47 506 F)	600 \$ 432 euros (2 850 F)
de 10 000 à 25 000 \$ de 7 192 à 17 980 euros (de 47 506 à 118 764 F)	840 \$ 604 euros (3 990 F)
de 25 000 à 50 000 \$ de 17 980 à 35 960 euros (de 118 764 à 237 528 F)	960 \$ 690 euros (4 561 F)
au-delà de 50 000 \$ au-delà de 35 960 euros (237 528 F)	1 200 \$ 863 euros (5 701 F)

Les honoraires sont moins élevés dans d'autres cas, notamment lorsque l'action est réglée avant la signification d'une défense ou d'une contestation, ou bien lorsqu'un jugement au fond est rendu, mais par défaut de comparaître ou de plaider.

Un certain nombre de suppléments peuvent s'ajouter, dont les principaux sont les suivants :

- pour tout avis ou mise en demeure précédant la procédure introductive d'instance et requis par la loi 30 \$ 22 euros (143 F)
- pour tout incident contesté 60 \$ 43 euros (285 F)
- pour l'interrogatoire d'une partie, s'il n'a pas lieu lors d'une mesure incidente ou du procès 36 \$ 26 euros (171 F)
- pour la délivrance de brefs d'exécution 30 \$ 22 euros (143 F)
- si une cause dure plus d'une journée, pour chaque demi-journée additionnelle 150 \$ 108 euros (713 F)

Des honoraires additionnels sont dus à l'avocat de la partie gagnante lorsque l'enjeu du litige est très important. Ils sont calculés proportionnellement au montant de la condamnation lorsque le requérant gagne, et au montant réclamé lorsqu'il perd. Ils s'élèvent à :

- 1 % de la fraction comprise entre 100 000 et 1 000 000 \$, soit entre 71 920 et 719 200 euros (475 056 et 4 750 558 F),
- 0,1 % de la fraction qui excède 1 000 000 \$, soit 719 200 euros (4 750 558 F).

Tarif particulier aux affaires matrimoniales

Le montant des honoraires pour un jugement au fond rendu contradictoirement en première instance s'élève à 700 \$, soit 503 euros (3 325 F) pour chaque avocat ("procureur" au Québec). En cas de séparation ou de divorce par accord, le même montant de 700 \$ est dû à l'avocat représentant les deux parties. Pour le premier jugement relatif aux mesures applicables pendant l'instance (jugement sur mesures provisoires ou ordonnance intérimaire), les honoraires suivants sont dus à chaque avocat :

- après entente ou transaction 250 \$ 180 euros (1 188 F),
- après enquête lorsqu'il y a contestation 300 \$ 216 euros (1 425 F).

Tarification en matière pénale

Les indications suivantes concernent les principales procédures, en première instance.

Actes relevant de la juridiction exclusive de la Cour supérieure de juridiction criminelle

• préparation de l'enquête préliminaire	250 \$	180 euros	(1 188 F)
• préparation du procès	500 \$	360 euros	(2 375 F)
• comparution	65 \$	47 euros	(309 F)
• enquête préliminaire, par jour	400 \$	288 euros	(1 900 F)
• procès, par jour	500 \$	360 euros	(2 375 F)

Actes ne relevant ni de la juridiction exclusive de la Cour supérieure de juridiction criminelle, ni de celle d'un juge d'une Cour provinciale

• ensemble des services professionnels rendus jusqu'à disposition finale du cas	525 \$	378 euros	(2 494 F)
• en cas d'enquête préliminaire de plus d'une journée, par demi-journée additionnelle	200 \$	144 euros	(950 F)
• en cas de procès de plus d'une journée, par demi-journée additionnelle			
- procès devant juge et jury	250 \$	180 euros	(1 188 F)
- procès devant juge seul	200 \$	144 euros	(950 F)

Actes relevant de la juridiction exclusive d'un juge d'une Cour provinciale**Déclarations de culpabilité par procédure sommaire**

• ensemble des services professionnels rendus jusqu'à disposition finale du cas	315 \$	227 euros	(1 496 F)
• en cas de procès de plus d'une journée, par demi-journée additionnelle	200 \$	144 euros	(950 F)

Détention préventive

• préparation du dossier	850 \$	611 euros	(4 038 F)
• audition de la requête, par jour	228 \$	164 euros	(1 083 F)

Tarification en matière administrative et sociale

Ces tarifs s'appliquent aux recours en matière d'accident du travail et de maladies professionnelles, d'indemnisation des victimes d'actes criminels, de sécurité du revenu, d'assurance-emploi, d'assurance automobile ou en vertu de la loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées. Ils incluent l'ensemble des services rendus.

• révision de la décision d'un agent administratif			
accidents du travail et maladies professionnelles	250 \$	180 euros	(1 188 F)
autres matières	220 \$	158 euros	(1 045 F)
• recours devant le tribunal administratif	459 \$	330 euros	(2 181 F)
supplément par demi-journée d'enquête et d'audition, à compter de la première demi-journée	200 \$	144 euros	(950 F)

Dans tous les cas, les honoraires auxquels un avocat peut prétendre au titre de l'aide juridictionnelle font l'objet d'un abattement de 35 % au-delà de 125 000 \$, soit 89 900 euros (593 820 F) par exercice financier. Inversement, un dépassement des honoraires prévus au tarif est possible lorsque le mandat d'aide juridique comporte un caractère exceptionnel en raison des circonstances de son accomplissement ou de la complexité de l'affaire.

Pour les services dont le taux de rémunération n'est pas fixé par l'entente, le montant est déterminé par l'autorité publique compétente, au vu du relevé d'honoraires de l'avocat.

L'AIDE JURIDICTIONNELLE DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Les articles 91 et suivants du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme prévoient que le président de la chambre peut, d'office ou à la demande du requérant, accorder à celui-ci "l'assistance judiciaire" pour la défense de sa cause.

Deux conditions sont posées :

- l'octroi de l'assistance doit être nécessaire à la bonne conduite de l'affaire devant la chambre ;
- le requérant ne doit pas disposer de moyens financiers suffisants pour faire face à tout ou partie des frais qu'il est amené à exposer.

Pour ce qui est de la condition tenant à la bonne conduite de l'affaire, le barème de l'assistance judiciaire prend soin de préciser que l'assistance judiciaire ne doit pas être proposée dans les affaires qui portent uniquement sur la longueur de la procédure devant les juridictions nationales, qui effectivement ne présentent guère de difficulté.

Pour la vérification de la condition de ressources, le requérant doit remplir une déclaration, certifiée par les autorités internes qualifiées, indiquant ses ressources, ses avoirs en capital et les engagements financiers qu'il a envers les personnes à sa charge, ou toute autre obligation financière. L'Etat concerné est invité à présenter des observations écrites.

L'assistance judiciaire peut couvrir :

- les honoraires du conseil ou de la personne agréée pour représenter le requérant,
- les frais de déplacement et de séjour et les autres débours nécessaires exposés par le requérant ou son représentant.

Le taux des honoraires et le montant des frais à verser sont fixés par le greffier, selon le barème et les indications qui suivent.

Barème de l'assistance judiciaire valable à compter du 1^{er} juillet 2000

Honoraires

	Moyenne	Maximum
Prise en charge de l'affaire	305 euros <i>2 001 F</i>	460 euros <i>3 017 F</i>
Présentation d'un mémoire écrit (sur la recevabilité ou le fond de l'affaire)	275 euros <i>1 804 F</i>	305 euros <i>2 001 F</i>
Mémoire complém. à l'invitation de la Cour recevabilité ou fond de l'affaire	155 euros <i>1 017 F</i>	185 euros <i>1 214 F</i>
Mémoire complém. à l'invitation de la Cour observations rel. à la satisfaction équitable ou au règlement amiable	95 euros <i>623 F</i>	140 euros <i>918 F</i>
Comparution à l'audience (y compris la préparation)	275 euros <i>1 804 F</i>	305 euros <i>2 001 F</i>
Participation aux négociations en vue d'un règlement amiable	155 euros <i>1 017 F</i>	185 euros <i>1 214 F</i>

Les honoraires moyens sont appliqués, sauf si le greffier décide, compte tenu de circonstances particulières, qu'il y a lieu de retenir une somme plus faible, ou bien une somme plus élevée, dans la limite du maximum, parce qu'il s'agit d'une affaire exceptionnellement complexe ou volumineuse.

Débours

- Frais de secrétariat habituels (téléphone, affranchissement, photocopies, etc.)
Forfait par affaire 50 euros (328 F)
- Postes spéciaux (traductions, obtention de documents que le requérant doit payer) : remboursés à titre exceptionnel, sur justificatifs et à condition que le greffier responsable ait donné auparavant son autorisation, avec indication du montant maximal (qui ne devrait pas dépasser 300 euros, soit 1968 F)
- Frais de voyage : remboursement des frais encourus pour la comparution à l'audience (avocat et requérant) ou à l'occasion de négociations en vue d'un règlement amiable (avocat seul), sur justificatifs
- Indemnité de séjour : dans les mêmes hypothèses que les frais de voyage
Indemnité journalière (3 jours au maximum) 152 euros (997 F)

Dans le cas d'une affaire moyenne, on obtient une rémunération de l'avocat de 905 euros, soit 5 937 F (prise en charge de l'affaire, présentation d'un mémoire écrit, comparution à l'audience et frais de secrétariat), hors frais de voyage et de séjour.

ANNEXE VI

LOI N° 91-647 DU 10 JUILLET 1991

RELATIVE À L'AIDE JURIDIQUE

Entrée en vigueur le 01 Janvier 1992

Article 1

Modifié par Loi 99-515 23 Juin 1999 art 5 JORF 24 juin 1999.

L'accès à la justice et au droit est assuré dans les conditions prévues par la présente loi.

L'aide juridique comprend l'aide juridictionnelle, l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et en matière de médiation pénale et de la composition pénale.

PREMIÈRE PARTIE : L'AIDE JURIDICTIONNELLE

TITRE I^{ER} : L'ACCÈS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 2

Les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Cette aide est totale ou partielle.

Son bénéfice peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes.

Article 3

Modifié par Loi 92-625 6 Juillet 1992 art 3 JORF 9 juillet 1992.

Sont admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne.

Les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement et régulièrement en France sont également admises au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Toutefois, l'aide juridictionnelle peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'alinéa précédent, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

L'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers lorsqu'ils sont mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés ou parties civiles, ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles 18 bis, 22 bis, 24, 35 bis et 35 quater de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Devant la commission des recours des réfugiés, elle est accordée aux étrangers qui résident habituellement et sont entrés régulièrement en France ou qui détiennent un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an.

Article 4

Modifié par Loi 2000-1352 30 Décembre 2000 art 128 JORF 31 décembre 2000.

Le demandeur à l'aide juridictionnelle doit justifier, pour l'année 2001, que ses ressources mensuelles sont inférieures à 5 175 F pour l'aide juridictionnelle totale et à 7 764 F pour l'aide juridictionnelle partielle. Ces plafonds sont affectés de correctifs pour charges de famille.

Ils sont revalorisés, au 1er janvier de chaque année, comme la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu.

Les personnes bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité ou du revenu minimum d'insertion sont dispensées de justifier de l'insuffisance de leurs ressources.

Pour les Français établis hors de France, les plafonds prévus par le premier alinéa sont établis par décret en Conseil d'Etat après avis de la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger.

Article 5

Pour l'application de l'article 4, sont prises en considération les ressources de toute nature dont le deman-

deur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition. Il est tenu compte des éléments extérieurs du train de vie. Sont exclues de l'appréciation des ressources les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales à objet spécialisé selon des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat. Il est tenu compte de l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé. Il est encore tenu compte, dans l'appréciation des ressources, de celles du conjoint du demandeur à l'aide juridictionnelle, ainsi que de celles des personnes vivant habituellement à son foyer, sauf si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer, ou s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources.

Article 6

L'aide juridictionnelle peut, à titre exceptionnel, être accordée aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 4 lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

Article 7

Modifié par Loi 93-1013 24 Août 1993 art 46 JORF 25 août 1993 en vigueur le 2 septembre 1993

L'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement.

Cette condition n'est pas applicable au défendeur à l'action, à la personne civilement responsable, au témoin assisté, à la personne mise en examen, au prévenu, à l'accusé, au condamné.

En outre, en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé.

Lorsqu'en vertu des alinéas qui précèdent, l'aide juridictionnelle n'a pas été accordée et que cependant le juge a fait droit à l'action intentée par le demandeur, il est accordé à ce dernier le remboursement des frais, dépens et honoraires par lui exposés ou versés, à concurrence de l'aide juridictionnelle dont il aurait bénéficié compte tenu de ses ressources.

Article 8

Toute personne admise à l'aide juridictionnelle en conserve de plein droit le bénéfice pour se défendre en cas d'exercice d'une voie de recours.

Article 9

Si la juridiction saisie d'un litige pour lequel le bénéfice de l'aide juridictionnelle a été accordé est incompétente, ce bénéfice subsiste devant la nouvelle juridiction appelée à connaître du litige, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle admission.

Article 9-1

Créé par Loi 93-22 8 Janvier 1993 art 54 JORF 9 janvier 1993 en vigueur le 1^{er} février 1994

Dans toute procédure le concernant, le mineur entendu dans les conditions mentionnées à l'article 388-1 du code civil, s'il choisit d'être entendu avec un avocat ou si le juge procède à la désignation d'un avocat, bénéficie de droit de l'aide juridictionnelle.

TITRE II : LE DOMAINE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 10

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 1 JORF 22 décembre 1998.

L'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense devant toute juridiction ainsi qu'à l'occasion de la procédure d'audition du mineur prévue par l'article 388-1 du code civil.

Elle peut être accordée pour tout ou partie de l'instance ainsi qu'en vue de parvenir à une transaction avant l'introduction de l'instance.

Elle peut également être accordée à l'occasion de l'exécution d'une décision de justice ou de tout autre titre exécutoire.

Article 11

L'aide juridictionnelle s'applique de plein droit aux procédures, actes ou mesures d'exécution des décisions de justice obtenues avec son bénéfice, à moins que l'exécution ne soit suspendue plus d'une année pour une cause autre que l'exercice d'une voie de recours ou d'une décision de sursis à exécution. Ces procédures, actes ou mesures s'entendent de ceux qui sont la conséquence de la décision de justice, ou qui ont été déterminés par le bureau ayant prononcé l'admission.

TITRE III : LES BUREAUX D'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 12

L'admission à l'aide juridictionnelle est prononcée par un bureau d'aide juridictionnelle.

Article 13

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 1 JORF 22 décembre 1998.

Il est institué un bureau d'aide juridictionnelle chargé de se prononcer sur les demandes d'admission à l'aide juridictionnelle relatives aux instances portées devant les juridictions du premier et du second degré, à l'exécution de leurs décisions et aux transactions avant l'introduction de l'instance.

Ce bureau est établi au siège de chaque tribunal de grande instance.

S'il y a lieu, le bureau comporte, outre la section statuant sur les demandes portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou la cour d'assises :

- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif et les autres juridictions administratives statuant en premier ressort ;
- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour d'appel ;
- une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel et les autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'Etat.

Le demandeur peut adresser sa demande au bureau du lieu de son domicile. S'il n'a pas de domicile, le demandeur peut adresser sa demande au bureau d'aide juridictionnelle établi au siège de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme d'accueil choisi par lui. Pour les besoins de la procédure d'aide juridictionnelle, le demandeur est réputé domicilié audit organisme d'accueil.

Article 14

Des bureaux d'aide juridictionnelle sont institués, en outre, auprès des juridictions suivantes :

Cour de cassation ;

Conseil d'Etat ;

Commissions des recours des réfugiés.

Ces bureaux se prononcent sur les demandes relatives aux affaires portées devant chacune de ces juridictions, ainsi que, s'il y a lieu, aux actes et procédures d'exécution.

Le bureau près le Conseil d'Etat est également compétent pour les demandes relevant du tribunal des conflits et de la Cour supérieure d'arbitrage.

Article 15

Lorsque deux sections ou bureaux d'aide juridictionnelle compétents, l'un pour statuer sur les demandes portées devant les juridictions de l'ordre judiciaire, l'autre sur les demandes portées devant les juridictions de l'ordre administratif, se sont déclarés successivement incompétents pour connaître d'une demande d'aide juridictionnelle, il est statué sur cette demande par le bureau établi près le Conseil d'Etat, complété par le président du bureau établi près la Cour de cassation.

Article 16

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 2 JORF 22 décembre 1998.

Chaque bureau ou section de bureau d'aide juridictionnelle prévus à l'article 13 est présidé, selon le cas, par un magistrat du siège du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel ou un membre du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel. Ils peuvent également être présidés par un magistrat ou un membre honoraire de ces juridictions. Le greffier en chef du tribunal de grande instance ou

de la cour d'appel, selon les cas, est vice-président du bureau ou de la section chargés d'examiner les demandes d'aide juridictionnelle relatives aux instances portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire et la cour d'assises ou devant la cour d'appel. En cas d'empêchement ou d'absence du président, il préside le bureau ou la section.

Le bureau établi près la Cour de cassation est présidé par un magistrat du siège de cette cour en activité ou honoraire. Le greffier en chef en est vice-président. Il comporte en plus deux membres choisis par la Cour de cassation.

Le bureau établi près le Conseil d'Etat est présidé par un membre du Conseil d'Etat en activité ou honoraire. Il comporte en plus deux membres choisis par le Conseil d'Etat ou, lorsque la demande concerne le tribunal des conflits, un membre choisi par le Conseil d'Etat et un membre choisi par la Cour de cassation.

Le bureau établi près la commission des recours des réfugiés est présidé par un des présidents de section mentionnés au dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides.

Le bureau ou chaque section de bureau comprend, en outre, deux fonctionnaires ainsi que deux auxiliaires de justice dont au moins un avocat ou un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, choisis parmi les avocats, avocats honoraires, les huissiers de justice, huissiers de justice honoraires, les avoués, avoués honoraires et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation honoraires et une personne désignée au titre des usagers par le conseil départemental de l'aide juridique et qui ne soit ni agent public, ni membre d'une profession juridique et judiciaire.

Les auxiliaires de justice sont désignés par leurs organismes professionnels.

Article 17

Modifié par Loi 92-1336 16 Décembre 1992 art 333 JORF 23 décembre 1992 en vigueur le 1er mars 1994

Les membres des bureaux d'aide juridictionnelle et le personnel de leurs services sont soumis au secret professionnel défini par les articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

TITRE IV : LA PROCÉDURE D'ADMISSION À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 18

L'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou pendant l'instance.

Article 19

L'avocat commis ou désigné d'office dans les cas prévus par la loi peut saisir le bureau d'aide juridictionnelle compétent au lieu et place de la personne qu'il assiste ou qu'il a assistée.

Article 20

Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée soit par le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle, soit par la juridiction compétente ou son président.

L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut également être accordée lorsque la procédure met en péril les conditions essentielles de vie de l'intéressé, notamment en cas d'exécution forcée emportant saisie de biens ou expulsion.

Article 21

Le bureau d'aide juridictionnelle peut recueillir tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé.

Les services de l'Etat et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de communiquer au bureau, sur sa demande, sans pouvoir opposer le secret professionnel, tous renseignements permettant de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle.

En matière pénale, le bureau d'aide juridictionnelle peut, en outre, demander au procureur de la République ou au procureur général, selon les cas, communication des pièces du dossier pénal pouvant permettre d'apprécier les ressources de l'intéressé.

Article 22

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 3 JORF 22 décembre 1998.

Le président du bureau ou de la section compétente ou, en cas d'absence ou d'empêchement du président, le vice-président peut statuer seul sur les demandes ne présentant manifestement pas de difficulté sérieuse. Le président ou, le cas échéant, le vice-président peut, en outre, procéder aux mesures d'investigation nécessaires et rejeter la demande si le demandeur, sans motif légitime, ne communique pas dans le délai imparti les documents ou les renseignements demandés.

Article 23

Les décisions du bureau d'aide juridictionnelle, de la section du bureau ou de leur président peuvent être déférées, selon le cas, au président du tribunal de grande instance, au premier président de la cour d'appel ou de la Cour de cassation, au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, au vice-président du tribunal des conflits, au président de la commission des recours des réfugiés, ou à leur délégué.

Ces autorités statuent sans recours.

Les recours peuvent être exercés par l'intéressé lui-même lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé pour un motif prévu à l'article 7 ou lorsque ce bénéfice lui a été retiré.

Dans tous les cas, ces recours peuvent être exercés par les autorités suivantes :

- le garde des sceaux, ministre de la justice, pour ceux qui sont intentés contre les décisions du bureau institué près le Conseil d'Etat ;
- le ministère public pour ceux qui sont intentés contre les décisions des autres bureaux ;
- le président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pour ceux qui sont intentés contre les décisions des bureaux institués près ces juridictions et le bâtonnier pour ceux qui sont intentés contre les décisions des autres bureaux.

L'intéressé peut demander une nouvelle délibération du bureau, de la section du bureau ou de leur président lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé en application des articles 4, 5 et 6.

TITRE V : LES EFFETS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 24

Les dépenses qui incomberaient au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle s'il n'avait pas cette aide sont à la charge de l'Etat.

Toutefois, l'aide juridictionnelle partielle laisse à son bénéficiaire la charge d'un honoraire fixé par convention avec l'avocat conformément à l'article 35 ou d'un émolument au profit des officiers publics et ministériels qui prêtent leur concours.

CHAPITRE I^{er} : LE CONCOURS DES AUXILIAIRES DE JUSTICE

Article 25

Le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a droit à l'assistance d'un avocat et à celle de tous officiers publics ou ministériels dont la procédure requiert le concours.

Les avocats et les officiers publics ou ministériels sont choisis par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Ils peuvent l'être également par l'auxiliaire de justice premier choisi ou désigné.

A défaut de choix ou en cas de refus de l'auxiliaire de justice choisi, un avocat ou un officier public ou ministériel est désigné, sans préjudice de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, par le bâtonnier ou par le président de l'organisme professionnel dont il dépend.

L'auxiliaire de justice qui prêtait son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle avant que celle-ci ait été accordée doit continuer de le lui prêter. Il ne pourra en être déchargé qu'exceptionnellement et dans les conditions fixées par le bâtonnier ou par le président de l'organisme dont il dépend.

Article 26

En cas d'appel, le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est assisté ou représenté par l'avocat qui lui avait prêté son concours en première instance au titre de cette aide, sauf choix contraire de la partie ou refus de l'avocat.

Article 27

L'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle perçoit une rétribution.

L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau.

Le montant de cette dotation résulte, d'une part, du nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau et, d'autre part, du produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur de référence.

Pour les aides juridictionnelles totales, l'unité de valeur de référence est majorée en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau.

La loi de finances détermine annuellement l'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa du présent article.

Article 28

La dotation due au titre de chaque année donne lieu au versement d'une provision initiale versée en début d'année et ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle. Elle est liquidée en fin d'année sur la base du nombre des missions achevées.

Article 29

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 12 JORF 22 décembre 1998.

La dotation est versée sur un compte spécial de la caisse des règlements pécuniaires prévue au 9° de l'article 53 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques. Elle est intégralement affectée au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle.

Les modalités et le montant de ce paiement et, le cas échéant, le versement de provisions sont déterminés dans chaque barreau par le règlement intérieur.

Toutefois, pour l'aide juridictionnelle partielle, la part contributive de l'Etat revenant à l'avocat est calculée selon les modalités qui servent à déterminer la dotation du barreau.

Le règlement intérieur peut prévoir que les avocats prêtent, à temps partiel, leur concours à l'aide juridictionnelle selon des modalités fixées par convention avec l'ordre.

En ce qui concerne les règles de gestion financière et comptable des fonds, le règlement intérieur doit être conforme à un règlement type établi par décret en Conseil d'Etat.

Les dispositions du règlement intérieur relatives à l'aide juridictionnelle sont communiquées pour information au conseil départemental de l'accès au droit prévu à l'article 54.

Article 30

La caisse des règlements pécuniaires désigne un commissaire aux comptes et un suppléant choisis sur la liste mentionnée à l'article 219 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales pour une durée de six exercices. Les dispositions concernant les fonctions de commissaire aux comptes suppléant prévues à l'article 223 de cette loi sont applicables.

Ne peuvent être choisis comme commissaires aux comptes :

- 1° Les conjoints, ascendants ou descendants et collatéraux au quatrième degré inclusivement du président et des administrateurs de la caisse, du bâtonnier et des membres du conseil de l'ordre ;
- 2° Les personnes qui, directement ou indirectement ou par personne interposée, reçoivent de la caisse ou de son président une rémunération quelconque à raison d'une autre activité que celle de commissaire aux comptes ;
- 3° Les sociétés de commissaires aux comptes dont l'un des associés, actionnaires ou dirigeants, se trouve dans l'une des situations prévues aux alinéas précédents ;
- 4° Les conjoints des personnes qui, en raison d'une activité autre que celle de commissaire aux comptes, reçoivent de la caisse ou de son président une rémunération en raison de l'exercice d'une activité permanente ;
- 5° Les sociétés de commissaires aux comptes dont soit l'un des dirigeants, soit l'associé ou actionnaire exerçant les fonctions de commissaire aux comptes au nom de la société, a son conjoint qui se trouve dans l'une des situations prévues au 4° ;
- 6° Les avocats anciens conseils juridiques qui sont autorisés par le XI de l'article 50 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 précitée à poursuivre les activités de commissaire aux comptes.

Le commissaire aux comptes vérifie que la dotation de l'Etat a été versée sur un compte spécial établi chaque année à cet effet dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et qu'elle a été utilisée conformément à la présente loi.

Les dispositions des articles 229, 233, 234, 235, 456 et 457 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 précitée sont applicables.

Les dispositions de l'article 455 de ladite loi sont applicables au président de la caisse et celles de l'article 458 de la même loi au président de la caisse et à toute personne au service de celle-ci.

Article 31

L'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, l'avoué près la cour d'appel, le notaire, l'huissier de justice, le greffier titulaire de charge, le commissaire-priseur qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle perçoivent une rétribution de l'Etat fixée selon des barèmes établis par décret en Conseil d'Etat.

Article 32

La contribution due au titre de l'aide juridictionnelle totale à l'auxiliaire de justice est exclusive de toute autre rémunération, sous réserve des dispositions de l'article 36. Toute stipulation contraire est réputée non écrite.

Article 33

Les honoraires ou émoluments, ainsi que les provisions versées à ce titre avant l'admission à l'aide juridictionnelle totale par son bénéficiaire viennent en déduction de la contribution de l'Etat.

Lorsqu'une rémunération a déjà été versée à un auxiliaire de justice avant une demande d'aide juridictionnelle, aucune contribution n'est due par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle totale si les sommes déjà reçues à titre d'émoluments ou d'honoraires sont au moins égales à celles qu'il aurait perçues à ce titre.

Lorsque la rémunération déjà versée par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle totale est inférieure à la contribution de l'Etat prévue à ce titre, l'auxiliaire de justice ne peut prétendre à un complément qui aurait pour effet de dépasser le montant de cette contribution.

Dans le cas prévu à l'article 9, il sera tenu compte de l'ensemble des diligences effectivement exercées par l'avocat.

Article 34

En cas d'aide juridictionnelle partielle, la part contributive de l'Etat au profit du bénéficiaire est, dans des conditions déterminées par un barème fixé par décret en Conseil d'Etat, inversement proportionnelle aux ressources du bénéficiaire.

Article 35

En cas d'aide juridictionnelle partielle, l'avocat a droit, de la part du bénéficiaire, à un honoraire complémentaire librement négocié.

Une convention écrite préalable fixe, en tenant compte de la complexité du dossier, des diligences et des frais imposés par la nature de l'affaire, le montant et les modalités de paiement de ce complément d'honoraires, dans des conditions compatibles avec les ressources et le patrimoine du bénéficiaire.

La convention rappelle le montant de la part contributive de l'Etat. Elle indique les voies de recours ouvertes en cas de contestation. A peine de nullité, elle est communiquée dans les quinze jours de sa signature au bâtonnier qui contrôle sa régularité ainsi que le montant du complément d'honoraires.

Lorsque le barreau dont relève l'avocat établit une méthode d'évaluation des honoraires tenant compte des critères fixés ci-dessus, le montant du complément est calculé sur la base de cette méthode d'évaluation.

Les dispositions qui précèdent sont applicables à l'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; les pouvoirs qu'elles confèrent au barreau sont exercés par l'ordre, et ceux qu'elles confèrent au bâtonnier par le président de l'ordre.

Dans le même cas, les autres officiers publics ou ministériels ont droit, de la part du bénéficiaire, à un émolument complémentaire calculé sur la base de leurs tarifs dans des limites fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article 36

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 4 JORF 22 décembre 1998.

Lorsque la décision passée en force de chose jugée rendue au profit du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a procuré à celui-ci des ressources telles que, si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée, l'avocat désigné peut demander des honoraires à son client après que le bureau d'aide juridictionnelle a prononcé le retrait de l'aide juridictionnelle.

Article 37

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 5 JORF 22 décembre 1998.

Les auxiliaires de justice rémunérés selon un tarif peuvent renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre.

L'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle peut demander au juge de condamner, dans les conditions prévues à l'article 75, la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à une somme au titre des frais que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Il peut, en cas de condamnation, renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat et poursuivre le recouvrement à son profit de la somme allouée par le juge.

L'avocat du bénéficiaire de l'aide qui ne demande pas le versement de la part contributive de l'Etat dans les six mois à compter du jour où la décision est passée en force de chose jugée est réputé avoir renoncé à la perception de cette contribution.

Article 38

La contribution versée par l'Etat est réduite, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, lorsqu'un avocat, un avoué ou un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est chargé d'une série d'affaires présentant à juger des questions semblables.

Article 39

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 1 JORF 22 décembre 1998.

Pour toute affaire terminée par une transaction conclue avec le concours de l'avocat, avant ou pendant l'instance, il est alloué à l'auxiliaire de justice une rétribution égale à celle due par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle lorsque l'instance s'éteint par l'effet d'un jugement.

Dans le cas où le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle renonce à poursuivre l'instance engagée, il est tenu compte de l'état d'avancement de la procédure.

Lorsque l'aide a été accordée en vue de parvenir à une transaction avant l'introduction de l'instance et qu'une transaction n'a pu être conclue, le versement de la rétribution due à l'avocat, dont le montant est fixé par décret en Conseil d'Etat, est subordonné à la justification, avant l'expiration du délai de six mois qui suit la décision d'admission, de l'importance et du sérieux des diligences accomplies par ce professionnel.

Lorsqu'une instance est engagée après l'échec de pourparlers transactionnels, la rétribution versée à l'avocat à raison des diligences accomplies durant ces pourparlers s'impute, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, sur celle qui lui est due pour l'instance.

CHAPITRE II : LES FRAIS COUVERTS PAR L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 40

L'aide juridictionnelle concerne tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée.

Le bénéficiaire de l'aide est dispensé du paiement, de l'avance ou de la consignation de ces frais.

Les frais occasionnés par les mesures d'instruction sont avancés par l'Etat.

Article 41

Les dépositaires publics délivrent gratuitement au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle les actes et expéditions nécessaires à la procédure ou à la mesure d'exécution.

Les droits et taxes dus par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle sont recouverts par l'Etat après le jugement dans les conditions prévues aux articles 42 et suivants.

Article 42

Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est condamné aux dépens ou perd son procès, il supporte exclusivement la charge des dépens effectivement exposés par son adversaire, sans préjudice de l'application éventuelle des dispositions de l'article 75.

Le juge peut toutefois, même d'office, laisser une partie des dépens à la charge de l'Etat.

Dans le même cas, le juge peut mettre à la charge du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle, demandeur au procès, le remboursement d'une fraction des sommes exposées par l'Etat autres que la part contributive de l'Etat à la mission d'aide juridictionnelle des avocats et des officiers publics et ministériels.

Article 43

Modifié par Loi 93-2 4 Janvier 1993 art 139 JORF 5 janvier 1993 en vigueur le 1er mars 1993

Lorsque la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, elle est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'Etat, à l'exclusion des frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police. Toutefois, pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique de cette partie, le juge peut la dispenser totalement ou partiellement de ce remboursement.

Le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle peut demander au juge de condamner dans les conditions prévues à l'article 75, la partie mentionnée à l'alinéa précédent au paiement d'une somme au titre des frais qu'il a exposés.

Article 44

Le recouvrement des sommes dues à l'Etat a lieu comme en matière d'amendes ou de condamnations pécuniaires, sous réserve de dispositions particulières définies par décret.

L'action en recouvrement de toutes les sommes dues au titre de la présente loi se prescrit par cinq ans à compter de la décision de justice ou de l'acte mettant fin à la mission d'aide juridictionnelle.

Article 45

Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.

Article 46

Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.

Article 47

Modifié par Loi 93-1013 24 Aout 1993 art 46 JORF 25 août 1993 en vigueur le 2 septembre 1993

Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables en matière pénale lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est témoin assisté, personne mise en examen, prévenu, accusé ou condamné.

Article 48

Modifié par Loi 93-2 4 Janvier 1993 art 140 JORF 5 janvier 1993 en vigueur le 1er mars 1993

Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est partie civile au procès pénal, la juridiction de jugement met à la charge du condamné le remboursement de la contribution versée par l'Etat à l'avocat de la partie civile au titre de l'aide juridictionnelle. Toutefois, pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique du condamné, le juge peut le dispenser totalement ou partiellement de ce remboursement.

Article 49

Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.

TITRE VI : LE RETRAIT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 50

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 6 JORF 22 décembre 1998.

Sans préjudice des sanctions pénales éventuellement encourues, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est retiré, même après l'instance ou l'accomplissement des actes pour lesquels il a été accordé, si ce bénéfice a été obtenu à la suite de déclarations ou au vu de pièces inexactes.

Il peut être retiré, en tout ou partie, dans les cas suivants :

1° S'il survient au bénéficiaire, pendant cette instance ou l'accomplissement de ces actes, des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci n'aurait pas été accordée ;

- 2° Lorsque la décision passée en force de chose jugée a procuré au bénéficiaire des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée ;
- 3° Lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiant de l'aide juridictionnelle a été jugée dilatoire ou abusive.

Article 51

Le retrait de l'aide juridictionnelle peut être demandé par tout intéressé. Il peut également intervenir d'office.

Il est prononcé par le bureau qui a accordé l'aide juridictionnelle.

Article 52

Le retrait de l'aide juridictionnelle rend immédiatement exigibles, dans les limites fixées par la décision de retrait, les droits, redevances, honoraires, émoluments, consignations et avances de toute nature dont le bénéficiaire avait été dispensé. Il emporte obligation pour le bénéficiaire de restituer les sommes versées par l'Etat.

Article 52-1

Créé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 7 JORF 22 décembre 1998.

Les dispositions des articles 42 et 50 à 52 sont portées à la connaissance du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle lors de la notification de son admission au bénéfice de celle-ci.

DEUXIÈME PARTIE : L'AIDE À L'ACCÈS AU DROIT

Titre I^{er} : Définition de l'aide à l'accès au droit

Article 53

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 9 JORF 22 décembre 1998.

L'aide à l'accès au droit comporte :

- 1° L'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en oeuvre de ces droits ;
- 2° L'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;
- 3° La consultation en matière juridique ;
- 4° L'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

Les conditions dans lesquelles s'exerce l'aide à la consultation en matière juridique sont déterminées par le conseil départemental de l'accès au droit en conformité avec les règles de déontologie des personnes chargées de la consultation et dans le respect des dispositions du titre II de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

Titre II : Mise en oeuvre de l'aide à l'accès au droit

Article 54

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.

Dans chaque département, il est institué un conseil départemental de l'accès au droit, chargé de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées. Le conseil est saisi, pour information, de tout projet d'action préalablement à sa mise en oeuvre et, pour avis, de toute demande de concours financier de l'Etat préalablement à son attribution. Il procède à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs auxquels il apporte son concours.

Il peut participer au financement des actions poursuivies.
Il établit chaque année un rapport sur son activité.

Article 55

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.

Le conseil départemental de l'accès au droit est un groupement d'intérêt public auquel sont applicables les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

Il est constitué :

- 1° De l'Etat ;
- 2° Du département ;
- 3° De l'association départementale des maires ;
- 4° De l'ordre ou, si le département compte plus d'un barreau, de l'un des ordres des avocats établis dans le département choisi par leurs bâtonniers respectifs ;
- 5° De la caisse des règlements pécuniaires de ce barreau ;
- 6° De la chambre départementale des huissiers de justice ;
- 7° De la chambre départementale des notaires ;
- 8° Dans les départements sièges d'une cour d'appel, de la chambre de discipline des avoués près cette cour ;
- 9° A Paris, de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;
- 10° D'une association oeuvrant dans le domaine de l'accès au droit, désignée conjointement par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département et les membres mentionnés aux 2° à 9°, sur la proposition du préfet.

Le conseil départemental est présidé par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, qui a voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

Le procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département exerce la fonction de commissaire du Gouvernement.

La convention constitutive détermine les modalités de participation des membres au financement des activités ou celles de l'association des moyens de toute nature mis par chacun à la disposition du groupement, ainsi que les conditions dans lesquelles ce dernier peut accueillir en son sein d'autres membres que ceux mentionnés aux 1° à 10°.

Article 56

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.

Peuvent être appelés par le président à siéger au conseil départemental de l'accès au droit, avec voix consultative, des représentants :

- 1° Des communes ou groupements de communes du département ;
- 2° Si le département compte plus d'un barreau, des ordres des avocats et de leurs caisses des règlements pécuniaires n'ayant pas la qualité de membres en application de l'article 55.

Le président peut également appeler à siéger, avec voix consultative, toute personne physique ou morale qualifiée.

Article 57

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.

Le conseil départemental de l'accès au droit reçoit et répartit les ressources définies à l'article 68. Il peut conclure des conventions :

- 1° Avec des membres des professions juridiques ou judiciaires réglementées ou leurs organismes professionnels ou avec des personnes répondant aux exigences du titre II de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 précitée, en vue de définir les modalités de leur participation aux actions d'aide à l'accès au droit ;
- 2° Avec les centres communaux d'action sociale ou tout autre organisme public ou privé, en vue d'obtenir leur concours pour la mise en œuvre de l'aide à l'accès au droit.

Article 58

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.

Le conseil départemental de l'accès au droit décide du montant des frais de consultation qui peuvent rester à la charge du bénéficiaire selon un barème qu'il établit en fonction des ressources de l'intéressé et de la nature de la consultation.

Article 59

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.

Le bénéfice des mesures prises par les conseils départementaux de l'accès au droit ne peut être refusé aux Français établis hors de France en raison de leur résidence à l'étranger.
Les questions relatives à l'aide à l'accès au droit intéressant les Français établis hors de France relèvent, en l'absence de lien avec un autre département, du conseil départemental de l'accès au droit de Paris.

Article 60

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.

Le ministre des affaires étrangères et les chefs des postes diplomatiques ou consulaires exercent leurs attributions en matière d'aide à l'accès au droit pour les Français établis hors de France, concurremment, le cas échéant, avec les autres aides ou mesures d'assistance prévues par les conseils départementaux de l'accès au droit.

Article 61

Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.

Article 62

Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.

Article 63

Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.

Article 64

Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.

TROISIÈME PARTIE : AIDE À L'INTERVENTION DE L'AVOCAT AU COURS DE LA GARDE À VUE ET EN MATIÈRE DE MÉDIATION PÉNALE ET DE LA COMPOSITION PÉNALE

Article 64-1

Modifié par Loi 99-515 23 Juin 1999 art 5 JORF 24 juin 1999.

L'avocat désigné d'office qui intervient dans les conditions prévues à l'article 63-4 du code de procédure pénale a droit à une rétribution.

L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions ainsi assurées par les avocats.

Cette dotation est versée sur le compte spécial prévu par l'article 29.

Le montant de la dotation est calculé selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, en fonction du nombre des missions effectuées par les avocats désignés d'office.

Article 64-2

Modifié par Loi 99-515 23 Juin 1999 art 5 JORF 24 juin 1999 rectificatif JORF 20 octobre 1999.

L'avocat assistant, au cours des mesures prévues au 5° de l'article 41-1 et aux articles 41-2 et 41-3 du code de procédure pénale ou à l'article 12-1 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et ordonnées par le procureur de la République, la personne mise en cause ou la victime qui remplissent les conditions pour bénéficier de l'aide juridictionnelle a droit à une rétribution fixée par décret en Conseil d'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités selon lesquelles l'aide est accordée par le président ou le vice-président du bureau d'aide juridictionnelle.

QUATRIÈME PARTIE : DISPOSITIONS COMMUNES

TITRE I^{ER} : LE CONSEIL NATIONAL DE L'AIDE JURIDIQUE.

Article 65

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 12 JORF 22 décembre 1998.

Il est créé un Conseil national de l'aide juridique chargé de recueillir toutes informations quantitatives et qualitatives sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'accès au droit et de proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer, de faire aux conseils départementaux de l'accès au droit des suggestions en vue de développer et d'harmoniser les actions menées localement, d'établir chaque année un rapport sur l'activité d'aide juridique, au vu des rapports des conseils départementaux sur l'aide juridictionnelle et sur l'aide à l'accès au droit dans leur ressort. Ce rapport est publié.

Les études, rapports et délibérations du Conseil national de l'aide juridique doivent tenir compte de la situation particulière des Français établis hors de France en matière d'aide juridictionnelle et d'accès au droit.

Article 66

Modifié par Loi 93-1013 24 Août 1993 art 47 JORF 25 août 1993 en vigueur le 2 septembre 1993

Un décret en Conseil d'Etat détermine les règles de composition et de fonctionnement du Conseil national de l'aide juridique.

Le nombre des représentants des professions judiciaires et juridiques doit être égal à la moitié au moins du nombre des membres.

TITRE II : LE FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDIQUE

Article 67

Modifié par Loi 93-1013 24 Août 1993 art 47 JORF 25 août 1993 en vigueur le 2 septembre 1993

Le financement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue est assuré par l'Etat.

Article 68

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 12 JORF 22 décembre 1998.

Le financement de l'aide à l'accès au droit est notamment assuré par :

- les participations de l'Etat, du département et des autres membres du groupement d'intérêt public prévues par la convention constitutive dans les conditions de l'article 55 ;
- les contributions des caisses des règlements pécuniaires des barreaux du ressort ;
- les participations des organismes professionnels des professions judiciaires et juridiques ;
- les subventions accordées par les collectivités territoriales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale et toute autre participation.

Les fonds destinés à l'aide à l'accès au droit sont versés au conseil départemental de l'accès au droit territorialement compétent.

Article 69

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 11 JORF 22 décembre 1998.

Pour compenser les disparités entre les départements et soutenir des initiatives d'intérêt général, l'Etat peut, en outre, participer par voie de convention à la prise en charge d'actions mises en oeuvre par le conseil départemental de l'accès au droit.

Article 69-1

Créé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 11 JORF 22 décembre 1998.

La rétribution des personnes assurant des consultations juridiques organisées dans le cadre de la deuxième partie de la présente loi fait l'objet d'une tarification dans des conditions prévues par décret.

CINQUIÈME PARTIE : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET DIVERSES

Article 70

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 12 JORF 22 décembre 1998.

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

- 1° Les modalités d'estimation des ressources des personnes morales, les correctifs pour charges de famille prévus à l'article 4, les prestations sociales à objet spécialisé exclues de l'appréciation des ressources et la période durant laquelle les ressources sont prises en considération ;
- 2° L'organisation et le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle, les règles de procédure ainsi que les modalités de nomination du président, des membres et de leurs suppléants ;
- 3° Les modalités de désignation des avocats et officiers publics ou ministériels chargés de prêter leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle ;
- 4° Le règlement des conflits de compétence entre les bureaux d'aide juridictionnelle ;
- 5° Les barèmes mentionnés aux articles 31, 34 et 35 ;
- 6° Le règlement type fixant les règles de gestion financière et comptable des fonds versés au compte spécial des caisses chargées de cette gestion en application de l'article 29 ;
- 7° Les modalités d'exercice du contrôle des commissaires aux comptes prévus à l'article 30 ;
- 8° Les modalités suivant lesquelles est réduite la part contributive de l'Etat en cas de pluralité de parties au cas prévu par l'article 38 ;
- 9° Les dispositions particulières applicables au recouvrement des sommes exposées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle, prévues par les articles 43 et 44 ;
- 10° Les règles de composition et de fonctionnement du conseil national de l'aide juridique et des conseils départementaux de l'accès au droit ;
- 11° Les vacances versées aux personnes bénéficiant de l'honorariat et exerçant les fonctions de président ou de membre d'une section ou d'un bureau d'aide juridictionnelle.

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

- 1° Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- 2° Dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ainsi que dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, notamment les plafonds de ressources.

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

Article 75

Modifié par Loi 96-609 5 Juillet 1996 art 17 JORF 9 juillet 1996.

I - Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

Article 76

Modifié par Loi 93-1013 24 Août 1993 art 47 JORF 25 août 1993 en vigueur le 2 septembre 1993

La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1992. Toutefois, les dispositions relatives à la majoration en matière d'aide juridictionnelle totale prévue au quatrième alinéa de l'article 27 n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 1993.

Les demandes d'aide judiciaire ainsi que les demandes de dispense d'honoraires d'avocat formées devant la commission prévue par le code de la sécurité sociale en cours d'examen au 1^{er} janvier 1992 seront transférées en l'état aux bureaux d'aide juridictionnelle désormais compétents.

Les bureaux d'aide juridictionnelle se prononceront dans les conditions prévues par les textes en vigueur à la date à laquelle les demandes ont été présentées et les admissions produiront les effets attachés à ces textes. Toutefois, les dispositions de la présente loi relatives au recouvrement des sommes exposées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle seront applicables lorsque les missions seront achevées après le 31 décembre 1991.

Jusqu'à l'installation du conseil départemental de l'aide juridique, le représentant des usagers au sein du bureau d'aide juridictionnelle, prévu à l'article 16, est désigné par le président de ce bureau.

Article 77

Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 8 JORF 22 décembre 1998.

La loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office est abrogée.

Article 78

Modifié par Loi 93-1013 24 Août 1993 art 47 JORF 25 août 1993 en vigueur le 2 septembre 1993

Avant le 1^{er} juillet 1995, le Gouvernement fera un rapport au Parlement sur le bilan des trois premières années d'application de la présente loi. Il adressera au Parlement un rapport intermédiaire avant le 1^{er} juillet 1993.

ANNEXE VII

PROTOCOLE D'ACCORD DU 18 DÉCEMBRE 2000

ENTRE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE,

ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES REPRÉSENTANT LES AVOCATS

1

Protocole d'accord entre
la Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,
et
les organisations professionnelles représentant les avocats

- Lundi 18 décembre 2000 -

La Garde des Sceaux et les organisations d'avocats réaffirment leur souhait commun de voir le système français d'aide juridique profondément réformé pour permettre une meilleure égalité dans l'accès au droit et à la justice, notamment pour les plus démunis.

Les organisations d'avocats soutiennent la démarche engagée avec la mise en place de la commission de réflexion présidée par M. Paul BOUCHET, chargée d'examiner de la manière la plus large les questions de l'accès au droit et à la justice et de remettre des propositions pour la fin du mois d'avril 2001.

Elles estiment indispensable qu'un projet de loi soit déposé en Conseil des ministres ~~avant la fin de l'année~~ 2001. La Ministre de la Justice s'engage à tout mettre en œuvre pour permettre son adoption par le Parlement pendant la présente législature.

Cette réforme d'ensemble posera le principe de la rémunération des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle, dont les modalités, l'étendue et le portée restent à définir.

Dans l'attente de cette réforme, la Garde des Sceaux et les organisations d'avocats s'accordent sur la nécessité de mesures immédiates pour revaloriser les conditions d'indemnisation des avocats qui assurent la représentation des plus démunis au titre de l'aide juridictionnelle.

* * *

A l'issue d'une quatrième réunion de négociations, qui a eu lieu lundi 18 décembre, les parties conviennent :

1) d'une revalorisation prioritaire du barème des procédures concernant les libertés et les droits fondamentaux des plus démunis avec, dès le 15 janvier 2001 :

Handwritten signatures and initials:
73 ✓ *[initials]* *[initials]* *[initials]*

PROTOCOLE D'ACCORD DU 18 DÉCEMBRE 2000
ENTRE LA GARDE DES SEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE,
ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES REPRÉSENTANT LES AVOCATS

2

- un doublement du barème pour l'assistance d'un prévenu devant le tribunal correctionnel incluant la comparution immédiate et le tribunal pour enfants ;
- un doublement du barème pour le contentieux du séjour et de l'entrée sur le territoire des étrangers ;
- un doublement du barème pour les procédures de référés en droit du logement et une augmentation de 50 % pour le contentieux général du logement.

En outre, ce dispositif sera complété, au 1^{er} janvier 2002, par un doublement du barème pour l'appel correctionnel et les procédures devant le juge de l'extension, ainsi que par un doublement du barème des procédures pour l'assistance éducative.

2) d'une revalorisation en deux étapes, au 15 janvier 2001 puis au 1^{er} janvier 2002, selon le tableau figurant en annexe, des contentieux sociaux ou familiaux suivants :

- un doublement du barème pour les référés devant le conseil de prud'hommes ;
- une augmentation de 50% du barème pour le contentieux général des prud'hommes ;
- une augmentation de 50% du barème pour le divorce pour faute.
- une augmentation de 50% du barème pour les autres divorces.

L' accord portant sur le 1) et sur le 2) se traduira par une modification du nombre d'unités de valeur alloué par procédure dans le décret du 15 décembre 1991 suivant le tableau ci-joint en annexe. Un projet de décret modificatif sera soumis dans les meilleurs délais au conseil national de l'aide juridique, puis au Conseil d'Etat, pour une entrée en vigueur le 15 janvier 2001.

3) En outre, les parties conviennent d'une revalorisation en deux ans du forfait de base pour l'intervention de l'avocat pendant la garde à vue, son montant étant porté à 360 F au 15 janvier 2001 et à 400 F au 1^{er} janvier 2002.

Par ailleurs, la majoration pour déplacement en dehors de la commune siège du tribunal de rattachement sera portée, en moyenne, à 150 F au 15 janvier 2001. Les signataires s'engagent à étudier les modalités d'une gestion par les bureaux d'une modulation de ces majorations pour déplacements exceptionnels. A défaut d'un tel accord, le forfait de 150 F s'appliquera uniformément dans tous les cas.

4) Par ailleurs, la Garde des Sceaux et les organisations d'avocats s'accordent sur la nécessité de faire progresser très rapidement plusieurs dossiers qui constituent aujourd'hui des obstacles à une meilleure égalité dans l'accès au droit et à la justice :

Copie du dossier pénal :

La Ministre de la Justice et les représentants des avocats conviennent de la nécessité de la gratuité des copies des dossiers pénaux remis à l'avocat, cette gratuité n'étant aujourd'hui accordée que pour les dossiers d'aide juridictionnelle et les commissions d'office. Un groupe de travail sera mis en place dès le mois de janvier 2001, afin de déterminer les modalités de mise en œuvre de cette mesure et d'en permettre l'application au 1^{er} juillet 2001. Le Conseil National des Barreaux désignera les représentants de la profession.

Assistance des détenus :

La loi du 12 avril 2000 a ouvert aux détenus le droit de se faire assister ou représenter par une personne de leur choix lors des séances de la commission de discipline. Eu égard aux particularités de la situation des personnes placées sous main de justice, la Garde des Sceaux souhaite que cette faculté soit réservée aux avocats et proposera au Parlement d'intégrer cette intervention dans les prestations financées par les crédits d'aide juridictionnelle, avec effet au plus tard au 1^{er} janvier 2002.

En attendant cette réforme, les conseils départementaux d'accès au droit ont été invités par le ministère de la justice à transmettre leur demande de subvention annuelle en tenant compte de la demande de rémunération des personnes qui assistent les détenus. Ces demandes de subventions complémentaires sont instruites au fur et à mesure des réponses et le ministère dégagera en 2001 les crédits d'intervention nécessaires pour couvrir les besoins exprimés. Une concertation aura lieu pour déterminer les conditions d'extension de la faculté de subventionnement permettant l'assistance des détenus dans les départements non pourvus de CDAD.

* * *

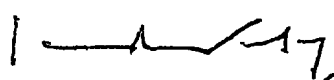
Un groupe de travail entre l'Administration et les représentants des avocats examinera, au regard des dispositions communautaires, les incidences du taux de TVA sur l'accès au droit et sur l'exercice de la profession d'avocat.

Enfin, la concertation engagée par la Ministre de la Justice sur le décret d'application des lois du 18 Décembre 1998, du 15 juin 2000 et du 30 juin 2000 sera poursuivie sans délai.

La Ministre de la Justice,

PROTOCOLE D'ACCORD DU 18 DÉCEMBRE 2000
ENTRE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE,
ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES REPRÉSENTANT LES AVOCATS

Le Conseil National des Barreaux,


La Conférence des Bâtonniers,


L'Ordre des Avocats à la Cour d'Appel de Paris,


L'Association des Avocats Conseils d'Entreprises,

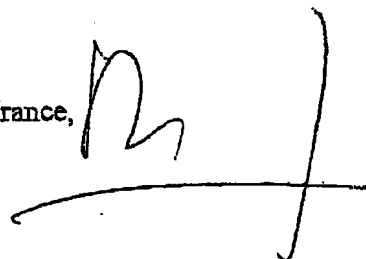
L'Avenir des Barreaux de France,


La Confédération Nationale des Avocats,

La Fédération Nationale des Unions des Jeunes Avocats,


Juri-Avenir,

Le Syndicat des Avocats de France,



AL

PROCOLE D'ACCORD DU 18 DÉCEMBRE 2000
 ENTRE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE,
 ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES REPRÉSENTANT LES AVOCATS

PROCEDURE	BAREME ACTUEL	BAREME au 15/01/2001	BAREME au 01/01/2002
Assistance devant le tribunal correctionnel ou le tribunal pour enfants	4	8	8
Etranger articles 35 bis et 35 quater	2	4	4
Appel correctionnel	4	48	8
Droit du logement	14	21	21
Droit du logement en référé	8	16	16
Prud'homme ordinaire	20	24	30
Prud'homme avec départage	24	28	36
Référé prud'homme ordinaire	8	10	16
Référé prud'homme avec départage	12	14	24
Divorce pour faute	24	30	36
Autres divorces	20	20	30
Affaires familiales après divorce	10	10	14
Affaires familiales hors divorce	14	14	16
Juge de l'exécution	2	2	4
Assistance éducative	8	8	16

PROCEDURE HORS UV	TARIF ACTUEL	15/01/2001	01/01/2002
GAV : forfait de base (estimation 215.000 interventions en gardes à vue)	330	360	400
GAV : majoration pour déplacement (estimation 80.000 sorties hors commune)	110	150	150

M
73 *802* *12* *96*

ANNEXE VIII

RECOMMANDATION N° R(2000)21 DU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA LIBERTÉ D'EXERCICE DE LA PROFESSION D'AVOCAT, ADOPTÉE LE 25 OCTOBRE 2000

Strasbourg, le 6 novembre 2000
[ej/doc2000/R(2000)21 F]
DIR/JUR(2000)9

Recommandation No. R(2000)21
du Comité des Ministres aux États membres
sur la liberté d'exercice de la profession d'avocat
(adoptée par le Comité des Ministres
le 25 octobre 2000
lors de leur 727^e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme,

Considérant les Principes de base des Nations Unies relatifs au rôle du barreau, approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1990 ;

Considérant la Recommandation (94) 12 sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 13 octobre 1994 ;

Soulignant le rôle fondamental que les avocats et les associations professionnelles d'avocats jouent également pour assurer la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Désirant promouvoir la liberté d'exercice de la profession d'avocat afin de renforcer l'État de droit, auquel participe l'avocat, notamment dans le rôle de défense des libertés individuelles ;

Conscient de la nécessité d'un système judiciaire équitable garantissant l'indépendance des avocats dans l'exercice de leur profession sans restriction injustifiée et sans être l'objet d'influences, d'incitations, de pressions, de menaces ou d'interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit ;

Conscient qu'il serait souhaitable de veiller à ce que les responsabilités des avocats soient exercées de manière adéquate, et conscient notamment de la nécessité pour les avocats de recevoir une formation suffisante et de trouver un équilibre adéquat entre leurs devoirs envers les tribunaux et ceux envers leurs clients ;

Considérant que l'accès à la justice peut nécessiter que les personnes économiquement faibles puissent obtenir les services d'avocats ;

Recommande aux gouvernements des États membres de prendre ou de renforcer, selon le cas, toutes les mesures qu'ils jugent nécessaires pour mettre en œuvre les principes contenus dans cette Recommandation.

Aux fins de la présente Recommandation, le terme "avocat" désigne une personne qualifiée et habilitée conformément au droit national à plaider, à agir au nom de ses clients, à pratiquer le droit, à ester en justice ou à conseiller et représenter ses clients en matière juridique.

Principe I - Principes concernant la liberté d'exercice de la profession d'avocat

1. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour respecter, protéger et promouvoir la liberté d'exercice de la profession d'avocat sans discrimination ni intervention injustifiée des autorités ou du public, notamment à la lumière des dispositions pertinentes de la Convention européenne des Droits de l'Homme.
2. Les décisions relatives à l'autorisation de pratiquer la profession d'avocat ou d'y avoir accès devraient être prises par une instance indépendante. Ces décisions, qu'elles soient rendues par une instance indépendante ou non, devraient pouvoir faire l'objet d'un recours devant un tribunal indépendant et impartial.
3. Les avocats devraient jouir de la liberté d'opinion, d'expression, de déplacement, d'association et de réunion, et, notamment, avoir le droit de participer aux débats publics sur des questions relatives à la loi et l'administration de la justice et de suggérer des réformes législatives.
4. Les avocats ne devraient pas subir ou être menacés de subir des sanctions ou faire l'objet de pression d'aucune sorte lorsqu'ils agissent en conformité avec la déontologie de leur profession.
5. Les avocats devraient avoir accès à leurs clients, en particulier aux personnes privées de liberté, afin de pouvoir les conseiller en privé et les représenter conformément à la déontologie de leur profession.
6. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour veiller au respect du secret professionnel des relations entre avocats et clients. Des exceptions à ce principe devraient être permises seulement si elle sont compatibles avec l'État de Droit.
7. Les avocats ne devraient pas se voir refuser l'accès à un tribunal devant lequel ils sont habilités à comparaître et devraient avoir accès à tous les dossiers pertinents lorsqu'ils défendent les droits et les intérêts de leurs clients, conformément à la déontologie de leur profession.
8. Tous les avocats impliqués dans la même affaire devraient bénéficier d'un même traitement par le tribunal.

Principe II - Formation juridique, formation continue et accès à la profession d'avocat

1. La formation juridique, l'accès à la profession d'avocat et son exercice ne devraient être refusés à personne pour des motifs fondés notamment sur le sexe ou la préférence sexuelle, la race, la couleur, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine ethnique ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou l'incapacité physique.
2. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour garantir qu'une formation juridique et qu'une moralité de haut niveau soient des conditions préalables à l'accès à la profession et pour assurer la formation continue des avocats.
3. La formation juridique, y compris les programmes de formation continue, devrait tendre à renforcer les compétences juridiques, à améliorer la connaissance des questions éthiques et des droits de l'homme et à former les avocats à respecter, protéger et promouvoir les droits et les intérêts de leurs clients et à contribuer à la bonne administration de la justice.

Principe III - Rôle et devoirs des avocats

1. Les associations de barreaux ou autres associations professionnelles d'avocats devraient établir des règles professionnelles et des codes de déontologie et devraient veiller à ce que les avocats défendent les droits et les intérêts légitimes de leurs clients en toute indépendance, avec diligence et équité.
2. Les avocats devraient respecter le secret professionnel conformément à la législation interne, aux règlements et à la déontologie de leur profession. Toute violation de ce secret, sans le consentement du client, devrait faire l'objet de sanctions appropriées.

3. Les devoirs des avocats envers leurs clients devraient être :
 - a. les conseiller quant à leurs droits et obligations juridiques ainsi que l'issue probable et les conséquences de leur affaire, y compris les coûts financiers ;
 - b. s'efforcer avant tout de résoudre une affaire à l'amiable ;
 - c. prendre les mesures juridiques nécessaires pour protéger, respecter et mettre en œuvre les droits et intérêts de leurs clients ;
 - d. prévenir les conflits d'intérêts ;
 - e. ne pas accepter une charge de travail supérieure à celle qu'ils sont raisonnablement en mesure de gérer.
4. Les avocats devraient respecter l'autorité judiciaire et exercer leurs fonctions devant les tribunaux en conformité avec la législation et les autres règles nationales et la déontologie de leur profession. Toute abstention par les avocats de l'exercice de leurs activités professionnelles devrait éviter d'être dommageable aux intérêts des clients ou d'autres personnes ayant besoin de leurs services.

Principe IV - Accès de toute personne à un avocat

1. Toutes les mesures nécessaires devraient être prises pour veiller à ce que toute personne ait un accès effectif à des services juridiques fournis par des avocats indépendants.
2. Les avocats devraient être encouragés à fournir des services juridiques aux personnes économiquement faibles.
3. Les gouvernements des Etats membres devraient veiller, lorsque cela est nécessaire pour permettre un accès effectif à la justice, à ce que des services juridiques soient accessibles aux personnes économiquement faibles, notamment celles privées de liberté.
4. Les devoirs des avocats à l'égard de leur client ne devraient pas être affectés par le fait qu'ils sont rémunérés totalement ou en partie par des fonds publics.

Principe V - Associations

1. Les avocats devraient être autorisés et encouragés à créer et à devenir membres des associations professionnelles locales, nationales et internationales qui, seules ou à plusieurs, sont chargées d'améliorer la déontologie et de sauvegarder l'indépendance et les intérêts des avocats.
2. Les barreaux ou les autres associations professionnelles d'avocats devraient être des organes autonomes et indépendants des autorités et du public.
3. Le rôle des barreaux ou autres associations professionnelles d'avocats dans la protection de leurs membres et la défense de leur indépendance à l'égard de toute restriction ou ingérence injustifiée devrait être respecté.
4. Les barreaux ou les autres associations professionnelles d'avocats devraient être encouragés à assurer l'indépendance des avocats et, en particulier :
 - a. à promouvoir et défendre les intérêts de la justice sans crainte ;
 - b. à défendre le rôle des avocats dans la société et à veiller notamment au respect de leur honneur, de leur dignité et de leur intégrité ;
 - c. à promouvoir la participation des avocats à des systèmes garantissant l'accès à la justice des personnes économiquement faibles, notamment dans le cadre de l'aide judiciaire et du conseil juridique ;
 - d. à promouvoir et soutenir la réforme du droit et les débats sur la législation actuelle ou en projet ;

- e. à promouvoir la protection sociale des membres de la profession et à les aider ainsi que leurs familles si les circonstances l'exigent ;
 - f. à coopérer avec les avocats d'autres pays en vue de promouvoir le rôle des avocats, notamment en tenant compte des travaux des organisations internationales d'avocats ainsi que des organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales ;
 - g. à promouvoir pour les avocats un niveau de compétence le plus élevé possible et veiller à ce qu'ils respectent la déontologie et la discipline.
5. Les barreaux ou les autres associations professionnelles d'avocats devraient prendre toutes les mesures nécessaires, y compris celles consistant à défendre les intérêts des avocats auprès de l'organe approprié, lors de :
- a. l'arrestation ou la détention d'un avocat ;
 - b. toute décision d'entamer une procédure mettant en doute l'intégrité d'un avocat;
 - c. toute fouille d'un avocat ou toute perquisition de ses biens ;
 - d. toute saisie de documents ou d'objets détenus par un avocat ;
 - e. publications d'articles de presse appelant une réaction de la part des avocats.

Principe VI - Mesures disciplinaires

1. Lorsque des avocats ne respectent pas la déontologie de leur profession, figurant dans les codes de déontologie établis par les associations de barreaux ou autres associations professionnelles d'avocats ou par la législation, il conviendrait de prendre des mesures appropriées, y compris l'engagement de poursuites disciplinaires.
2. Les barreaux ou les autres associations professionnelles d'avocats devraient être responsables de l'application de mesures disciplinaires à l'égard des avocats ou, le cas échéant avoir le droit d'y être associés.
3. Les procédures disciplinaires devraient se dérouler dans le plein respect des principes et règles contenus dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, y compris le droit de l'avocat concerné à participer à la procédure et à disposer d'un recours juridictionnel.
4. Le principe de proportionnalité devrait être respecté dans le choix des sanctions relatives aux fautes disciplinaires commises par des avocats.

ANNEXE IX

RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

SUR LA TARIFICATION OBLIGATOIRE DES HONORAIRES DE CERTAINES PROFESSIONS LIBÉRALES, NOTAMMENT DES AVOCATS, ET LE RÔLE ET LA POSITION PARTICULIERS QU'OCCUPENT LES PROFESSIONS LIBÉRALES DANS LA SOCIÉTÉ MODERNE (PROCÈS-VERBAL DU 5 AVRIL 2001)

Procès Verbal du 05/04/2001 - Edition provisoire

Honoraires de certaines professions libérales
B5-0247/2001

Résolution du Parlement européen sur la tarification obligatoire des honoraires de certaines professions libérales, notamment des avocats, et le rôle et la position particuliers qu'occupent les professions libérales dans la société moderne

Le Parlement européen,

- vu les articles 6, 52, 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne,
- vu la directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquises(1),
- vu la directive 77/249/CEE du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats(2),
- vu la directive 85/384/CEE du Conseil du 10 juin 1985 visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services(3),
- vu la huitième directive 84/253/CEE du Conseil du 10 avril 1984 fondée sur l'article 54, paragraphe 3, point g), du traité CEE, concernant l'agrément des personnes chargées du contrôle légal des documents comptables(4),
- vu la directive 89/48/CEE du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans(5),
- vu la décision de la Commission du 30 juin 1993 relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (IV/33.407 -CNSD)(6),
- vu la décision de la Commission du 30 janvier 1995 relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (IV/33.686 -Coapi)(7),
- vu la décision de la Commission du 7 avril 1999 relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CE [IV/36147 - Code de conduite de l'IMA (ÉPI)(8),
- vu le jugement rendu par la Cour de Justice le 18 juin 1998 dans l'affaire C- 35/96,(9) Commission des Communautés européennes contre République italienne,
- vu le jugement rendu par la Cour de Justice le 30 janvier 1985 dans l'affaire C-123/83, BNIC contre Clair, [1985] RJ 391,
- vu le jugement rendu par le Tribunal de première instance le 28 mars 2001 dans l'affaire T-144/98, Institut des mandataires agréés auprès de l'Office européen des brevets contre Commission des Communautés européennes,
- vu la communication interprétative de la Commission du 9 décembre 1993 concernant la libre circulation transfrontière des services (93/C/334/03),
- vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 29 décembre 2000 - Une stratégie pour le marché intérieur des services (COM(2000) 888),

- A. considérant que les professions libérales forment l'un des piliers du pluralisme et de l'indépendance dans la société et qu'elles remplissent des rôles d'intérêt public, et que la profession d'avocat constitue, en particulier, l'un des piliers de la protection du droit fondamental à la défense et à l'application du principe de la règle de droit,
- B. considérant que certains États membres appliquent une tarification obligatoire des honoraires, laquelle fixe les sommes minimum et/ou maximum demandées aux clients pour les services fournis par des professions libérales,
- C. considérant que, en vertu de la jurisprudence de la Cour de Justice, les avocats, de même que les membres d'autres professions libérales, sont considérés comme des entreprises soumises aux règles de la concurrence,
- D. considérant que la jurisprudence de la Cour de Justice n'empêche pas les États membres d'appliquer une tarification obligatoire des honoraires⁽¹⁰⁾ parce que les articles 81 et 82 du traité ne s'appliquent qu'aux pratiques anticoncurrentielles adoptées par des entreprises de leur propre initiative. Lorsque la législation nationale exige des entreprises qu'elles adoptent des pratiques anticoncurrentielles, ou lorsqu'elle établit un cadre juridique qui, en soi, élimine toute possibilité d'activité concurrentielle de leur part, les articles 81 et 82 ne s'appliquent pas. Dans une telle situation, la restriction de concurrence ne peut être attribuée, comme l'exigent implicitement ces dispositions, à un comportement adopté délibérément par les entreprises⁽¹¹⁾, alors que les articles 81 et 82 sont d'application s'il s'avère que la législation nationale n'interdit pas aux entreprises d'adopter des pratiques qui empêchent, restreignent ou faussent le jeu de la concurrence,
1. considère que les professions libérales sont l'expression d'un ordre fondamental démocratique basé sur le droit et, plus particulièrement, qu'elles constituent un élément essentiel des sociétés et des communautés européennes sous leurs différentes formes ;
 2. considère l'importance des règlements, qui satisfont aux exigences des articles 81 et 82 du traité instituant la Communauté européenne, élaborés sous leur propre responsabilité par des groupes de professionnels afin de garantir la qualité des services, de fixer des normes spécifiques de valeurs, d'observer ces règlements de manière professionnelle et d'y inclure l'éthique professionnelle ;
 3. prend note des hautes qualifications exigées des professions libérales, de la nécessité de protéger celles qui distinguent les professions libérales pour le bien des citoyens européens et de la nécessité d'instaurer une relation spécifique basée sur la confiance entre les professions libérales et leurs clients ;
 4. estime que la diversité qui caractérise la culture, la tradition juridique, la sociologie et l'ethnologie des différents groupes professionnels dans les États membres doit être respectée, en application du principe de subsidiarité ;
 5. reconnaît que la manifestation des valeurs traditionnelles des professions libérales doit s'adapter à l'évolution du monde des affaires et aux besoins du consommateur moderne ;
 6. demande à la Commission de contrôler de près les règles adoptées et les décisions prises par les associations de membres de professions libérales qui compliquent la libre prestation de services exercée par les ressortissants d'autres États membres ;
 7. reconnaît l'importance accordée dans certains États membres à la tarification obligatoire des honoraires en vue de fournir des services de qualité supérieure aux citoyens et d'établir une relation de confiance entre les professions libérales et leurs clients ;
 8. demande à la Commission européenne de respecter strictement l'interprétation de la Cour de Justice dans l'application des règles de concurrence à la tarification obligatoire des honoraires des professions libérales ;

9. considère que seuls les honoraires obligatoires fixés par des organismes professionnels ou des associations regroupant tous les membres d'une profession donnée peuvent, dans certaines circonstances, être considérés comme des décisions adoptées par des associations d'entreprises soumises aux règles de la concurrence ;
10. considère que les États membres sont autorisés à fixer des honoraires obligatoires en tenant compte de l'intérêt général (et non seulement de l'intérêt de la profession) et à protéger les normes élevées de morale, d'éthique et de qualité que les avocats, les conseillers fiscaux, les comptables, les médecins, les psychothérapeutes, les architectes et les membres d'autres professions libérales représentent et dans lesquelles les clients placent leur confiance ;
11. considère que l'objectif visant à favoriser la concurrence au sein des professions doit, pour chaque cas d'espèce, être compatible avec celui visant à préserver des règles purement éthiques spécifiques à chaque profession ;
12. souligne que, dans le contexte spécifique de chaque profession, les règles qui permettent de garantir l'impartialité, la compétence, l'intégrité et la responsabilité des membres de cette profession, ou d'empêcher les conflits d'intérêt et la publicité mensongère, et qui, en outre, ne constituent pas des obstacles à la libre circulation des services, ne sont pas considérées comme des restrictions de concurrence au sens de l'article 81, paragraphe 1, du traité ;
13. demande à la Commission, dans le cadre de la nouvelle Stratégie pour le marché intérieur des services, d'analyser rapidement, et de démanteler les obstacles à la fourniture transfrontière de services qui subsistent ;
14. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution à la Commission.

- (1) JO L 77 du 14.3.1998, p. 36.
- (2) JO L 78 du 26.3.1977, p. 17.
- (3) JO L 223 du 21.8.1985, p. 15; dernière modification apportée par la directive 90/658/CEE et par l'Acte d'adhésion (A/F/S) de 1994
- (4) JO L 126 du 12.5.1984, p. 20.
- (5) JO L 19 du 24.1.1989, p. 16.
- (6) JO L 203 du 13.8.1993
- (7) JO L 122 du 2.6.1995
- (8) JO L 106 du 23.4.1999
- (9) Recueil de jurisprudence 1998, p. 1-3851
- (10) Voir affaire C-185/91 Reiff [1993], RJ I-5801, paragraphes 17 et 19, affaire C-153/93 Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft [1994], RJ I-2517, paragraphes 16 et 18, et affaires jointes C-140/94 à C-142/94 DIP et autres [1995], RJ I-3257, paragraphes 18 et 19
- (11) Jugement rendu par la Cour le 11 novembre 1997. Affaires jointes C-359/95 P et C-379/95 P. Recueil de Jurisprudence 1997, p. 1-6265

ANNEXE X

INDICATIONS RELATIVES AU CALCUL DES CHARGES D'UN CABINET D'AVOCAT

Comme indiqué dans le rapport, le taux de charges d'un cabinet d'avocat varie fortement selon les lieux et les modalités d'exercice.

A titre purement indicatif, on trouvera ci-dessous un tableau publié par l'Association nationale d'assistance administrative et fiscale des avocats (ANAAFA) dans son bulletin *Maître* d'avril 2001, dans un article consacré à l'installation de l'avocat.

Charges de structure incompressibles	Montants
Rémunération du personnel salarié et collaborateurs non salariés	
Loyers et charges locatives	36 000 F
Location de matériel	12 000 F
Petit outillage	2 000 F
Autres frais divers de gestion	20 000 F
Prestations de services extérieurs	3 000 F
Primes d'assurance	3 000 F
Frais de voiture	25 000 F
Cotisations syndicales et professionnelles	8 000 F
Frais financiers d'exploitation (cotisation carte bleue...)	
Amortissement du matériel	14 000 F
Remboursement emprunt (capital + intérêt + impôt sur capital)	83 422 F
Rémunération de l'avocat	360 000 F
Charges sociales de l'exploitant (rémunération de l'avocat x 32 %)	115 200 F

Dans ce tableau, on remarque que :

- les charges sociales personnelles de l'avocat sont estimées à 115 200F par an ; sur la base proposée par la commission de 262 733 F, au lieu de 360 000 F, on obtiendrait un montant de 84 075 F ;
- les frais professionnels (hors charges sociales et intérêts d'emprunt) sont estimés à 123 000 F par an ;
- il est en outre tenu compte d'un remboursement d'emprunt pour 83 422 F, dont environ 60 000 F au titre du remboursement du capital et de l'impôt sur le revenu consacré à ce remboursement, lesquels ne constituent pas des charges au sens comptable du terme ;
- en revanche, l'exemple donné correspond à un avocat débutant avant embauche de personnel salarié.

L'interprétation de ce tableau peut être utilement éclairée par les diverses études et statistiques également publiées dans la revue de l'ANAAFA, spécialement dans les numéros de novembre 2000 (analyse de rentabilité), décembre 2000 (statistiques pour une meilleure connaissance de la profession) et avril 2001 (ratios de la profession, budget de fonctionnement, détermination du niveau d'activité minimum du cabinet).

ANNEXE XI

CONTRIBUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

LA REFORME DE L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

Le Conseil National des Barreaux a adopté, le 24 mars 2001, après en avoir discuté au cours de trois assemblées générales successives, les modalités générales d'une réforme globale de l'accès au droit et à la Justice.

Partant des travaux effectués par la Commission "Accès au Droit" et de la synthèse qu'elle a faite des différentes contributions de la profession d'avocat, le Conseil National des Barreaux a tout d'abord entendu rappeler que :

- l'accès au droit et à la justice est un droit fondamental pour chaque citoyen,
- ce droit ne sera assuré que si l'aide juridictionnelle couvre l'ensemble des domaines juridique, judiciaire et para-judiciaire,
- la profession d'avocat doit jouer un rôle fondamental dans la politique d'accès au droit, qui ne saurait être confiée à des associations para-publiques dont les interventions sont, en termes de coût et de qualité, peu satisfaisantes,
- la réforme de l'aide juridictionnelle, quel que soit le système adopté, ne saurait se faire sans un engagement financier important de l'Etat,
- les Ordres ont, dans l'organisation des structures de défense, notamment en matière pénale, un rôle essentiel,
- la gestion des fonds de l'aide juridictionnelle doit rester confiée aux CARPA,
- le principe du libre choix de l'avocat doit, en matière d'aide juridictionnelle comme dans tous les autres domaines, être respecté.

Le système nouveau que propose le Conseil National des Barreaux doit permettre, non seulement aux plus démunis, mais à l'ensemble des citoyens dont les ressources sont insuffisantes pour qu'ils aient accès à la connaissance et à la défense de leurs droits, de parvenir à cet objectif.

L'institution d'un taux de TVA réduit à 5,5 % pour l'ensemble des prestations des avocats dispensées aux particuliers, répond à cet objectif.

Les propositions retenues par le Conseil National des Barreaux pour la mise en œuvre de ces principes sont les suivantes :

1°) Les Plafonds d'accès à l'aide juridictionnelle

Le Conseil National des Barreaux préconise, en matière d'aide juridictionnelle totale, une référence expresse au SMIC net, exception faite toutefois pour les DOM-TOM.

Il considère qu'en matière d'aide juridictionnelle partielle, et en l'état, il est souhaitable de maintenir les plafonds actuels avec réduction du nombre des tranches dans un souci de simplification.

2°) Les voies d'accès

Pour permettre aux justiciables un véritable accès à l'information sur le droit à l'aide juridictionnelle, il paraît indispensable d'instituer un système de consultations en amont.

Aussi bien, le Conseil National des Barreaux propose-t-il que toute demande d'aide juridictionnelle soit précédée d'une consultation préalable par avocat.

L'objet de cette consultation serait d'orienter utilement le justiciable vers :

- le simple conseil,
- la transaction,
- la procédure et pour y parvenir la rédaction, par l'avocat, des demandes d'aide juridictionnelle.

Cette consultation pourrait avoir lieu dans les cabinets, les Maisons de Justice ou les palais de justice et son coût serait pris en charge au titre de l'accès au droit.

Une information sur ces consultations devra être faite, notamment par l'intermédiaire de l'accueil des Palais de justice et de maisons de justice, conformément aux engagements pris par le Gouvernement qui a précisé être prêt à initier une véritable campagne de sensibilisation et d'information dans ce domaine.

Une évaluation et une budgétisation de ce poste devront être impérativement réalisés dans le cadre de la politique de l'accès au droit.

Pour mieux cerner les besoins et permettre d'atteindre ceux que leur situation même écarte des Palais de justice et des maisons de justice, une collaboration devrait être instituée entre la profession d'avocat, les associations et les différents partenaires sociaux.

Les formulaires de demandes d'aide juridictionnelle devront être simplifiés et remplis avec le concours d'un avocat.

Pour y parvenir, le souhait des consommateurs, qui veulent une véritable information de la part des Ordres et, notamment, la communication de listes d'avocats acceptant de prêter leur concours au titre de l'aide juridictionnelle, devra être satisfait.

Cette exigence est le corollaire de l'affirmation du libre choix.

3°) Le financement et les structures

Le Conseil National des Barreaux s'est prononcé en faveur d'une externalisation de la gestion de l'aide juridictionnelle et, partant, de la création d'une structure nationale ayant pour mission de gérer son financement et de définir la politique d'aide à l'accès au droit et à la justice.

Cette structure, qui devra réunir la profession représentée par le Conseil National des Barreaux à parité avec l'Etat et les autres intervenants, gèrera les fonds de l'Etat et les fonds complémentaires d'origine publique ou privée, sans pour autant nécessairement les percevoir.

Elle aura pour mission de mettre au point la politique nationale en matière d'accès au droit et à la justice.

Elle devra, sans que cette liste soit exhaustive :

- déterminer les modalités de répartition des fonds entre les structures régionales,
- arrêter le contenu des conventions d'honoraires type,
- fixer le taux horaire moyen de référence national et le nombre d'heures standard affecté à chaque type d'affaires,
- élaborer une charte "qualité",
- promouvoir des campagnes d'information et de communication indispensables au bon fonctionnement du système,
- prospecter les sources de financement, notamment celles pouvant provenir des Compagnies d'Assurances dans le cadre d'une réforme de la protection juridique,
- harmoniser les pratiques des BAJ,
- centraliser et diffuser la jurisprudence des BAJ.

La structure qui se substituerait au CNAJ aurait également pour mission de déterminer les grandes orientations en matière d'accès au droit et leur évolution.

Cette structure serait complétée par des structures régionales au sein desquelles les Ordres et les CARPA, dans le cadre d'un regroupement, joueraient un rôle déterminant.

Ces structures régionales seraient chargées de répartir la dotation entre les barreaux de la région selon des règles mises au point par la structure nationale et en fonction des spécificités locales, notamment des protocoles conclus en matière civile ou pénale, et de collecter les fonds pouvant provenir des collectivités territoriales dans le cadre d'une politique régionale d'accès au droit (Conseils Régionaux et Généraux, Communes).

Ces structures régionales, dont la gestion serait tripartite (Etat, profession d'avocat et consommateurs), se substitueraient aux Conseils Départementaux d'Accès au Droit.

4°) La rémunération de l'avocat

Le Conseil National des Barreaux estime que la convention d'honoraires qui est la règle doit trouver sa place, tant en matière d'aide juridictionnelle totale que d'aide juridictionnelle partielle.

Dans le domaine de l'aide juridictionnelle totale, l'existence de cette convention aurait pour intérêt de responsabiliser le justiciable et de le placer dans une situation d'égalité avec l'ensemble des autres justiciables.

Cette convention qui prévoirait le montant de la rémunération de l'avocat dans le cadre des règles qui vont être ci-après précisées, comporterait une faculté de révision en cas de diligences exceptionnelles ou de difficultés particulières.

Elle rappellerait un certain nombre de mentions et les textes applicables, notamment les articles 37 et 75 du décret.

En matière d'aide juridictionnelle partielle la convention fixerait la part incombant au justiciable, librement négociée, conformément aux dispositions légales, et notamment de l'article 10 de la loi de 1971 modifiée.

Tant dans le domaine de l'aide juridictionnelle totale que de l'aide juridictionnelle partielle, la rémunération de l'avocat sera déterminée par l'application d'un taux horaire moyen de référence et d'un

nombre d'heures estimé par type de dossier, avec possibilité de révision en cas de diligences particulières ou de difficultés exceptionnelles.

Le Conseil National des Barreaux s'est prononcé en faveur d'une possibilité de modulation du taux horaire retenu en fonction des régions.

5°) Accès au Droit

Le Conseil National des Barreaux réaffirme le rôle essentiel que doit jouer la profession d'avocat dans la mise en œuvre d'une véritable politique d'accès au droit.

Il préconise que la profession d'avocat participe activement à la promotion de toutes les formes de partenariat, notamment par la mise en place de conventions avec les associations représentatives issues de la société civile, et demande que soit reconnu en ces domaines le droit à la rémunération de l'avocat.

L'intervention active des Ordres est le seul moyen d'assurer la sécurité juridique, le respect du secret professionnel et de la déontologie en permettant l'égal accès des citoyens au droit et à la justice.

ANNEXE XII

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES PAR LA COMMISSION

Personnes entendues par la commission

► *Ministère de la justice*

- Mme Danielle Raingard de la Blétière, directrice des affaires civiles et du sceau
- M. Pierre Chevalier, chef du bureau de la procédure, du droit public et social, direction des affaires civiles et du sceau
- Mme Claudine Lescoffit, chargée de mission auprès de la directrice des affaires civiles et du sceau, secrétaire général du CNAJ
- Mme Valérie Petit, magistrat, bureau de la procédure, du droit public et social, direction des affaires civiles et du sceau
- M. Yves Charpenel, directeur des affaires criminelles et des grâces
- M. Didier Peyrat, secrétaire général chargé de la coordination de la politique de la ville du Ministère de la justice, direction des affaires criminelles et des grâces
- M. Bernard de Gouttes, directeur des services judiciaires
- Mme Véronique Andriollo, chef du bureau des greffes, direction des services judiciaires
- Mme Isabelle Gorce, sous-directrice des personnes placées sous main de justice, direction de l'administration pénitentiaire
- Mme Sylvie Perdrille, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse
- Mme Anne Dupuy, magistrat, bureau des affaires judiciaires et de la législation
- M. Jean-Marie Paulot, directeur de l'administration générale et de l'équipement
- M. Jean-Louis Pérol, chef de service, adjoint au directeur de l'administration générale et de l'équipement
- Mme Bernadette Martin-Lecuyer, chargée de mission auprès du chef de service adjoint au directeur de l'administration générale et de l'équipement

► *Ministère de l'emploi et de la solidarité*

- Mme Léger, directrice générale de l'action sociale
- M. Frédéric Bontems, sous-directeur de la politique d'insertion et de lutte contre les exclusions

► *Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

- M. Joël d'Angio, chef du bureau de la politique générale de la consommation et de la vie associative, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

► *Magistrats*

- M. Guy Canivet, premier président de la Cour de Cassation
- M. José Chevreau, conseiller doyen honoraire, président du bureau d'aide juridictionnelle de la Cour de cassation
- M. Jean-Marie Coulon, premier président de la Cour d'appel de Paris
- M. Denys Millet, avocat général près la Cour d'appel de Paris

- M. Hubert Dalle, président du tribunal de grande instance d'Evry
- Mme Simone Gaboriau, présidente du tribunal de grande instance de Limoges
- M. Gachet, président du tribunal de grande instance de Meaux
- M. Gallet, président du tribunal de grande instance de Créteil
- M. Schaffhauser, président du tribunal de grande instance d'Angoulême
- Mme Marie-Christine Leroy, vice-présidente au tribunal de grande instance de Marseille et présidente déléguée du CDAD des Bouches-du-Rhône
- M. Denis Moreau, magistrat, chef de la mission régionale d'appui "droit et ville" pour l'Ile-de-France

Ont en outre été consultées par écrit les organisations professionnelles suivantes : l'Association professionnelle des magistrats, le Syndicat de la magistrature, l'Union syndicale des magistrats.

► **Avocats**

- Me Jean-René Farthouat, président du Conseil national des barreaux
- Me Brigitte Marsigny, présidente de la commission "accès au droit" du Conseil national des barreaux
- Me Francis Teitgen, bâtonnier du barreau de Paris
- Me Daniel-Julien Noor, président de l'Avenir des barreaux de France
- Me Hocquard, président de la Confédération nationale des avocats
- Me Jacques-Philippe Gunther, président de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats
- Me André Gourmelen, vice-président de Juri-avenir
- Me Bruno Marcus, président du Syndicat des avocats de France
- Me Pierre Gate, président honoraire de l'Association des avocats des compagnies d'assurance et des praticiens du droit de la responsabilité

Le président de la commission a en outre assisté à l'assemblée générale et à la journée d'étude organisées par la Conférence des bâtonniers, à une assemblée générale du Conseil national des barreaux et à une séance de travail avec l'Union nationale des caisses d'avocats.

La commission a pu prendre connaissance, outre les communications des diverses organisations professionnelles, d'une importante documentation de l'UNCA, de l'ANAAFA et de la CNBF, ainsi que des contributions de divers barreaux dont ceux de la Seine-Saint-Denis, de l'Essonne, du Val-d'Oise, du Val-de-Marne, de Lille, de Lyon, de Grasse, de Nice, et de la Conférence régionale de Rhône-Alpes (COBRA)

► **Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation**

- Me Elisabeth Baraduc, président de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation
- Me Bruno Potier de La Varde, membre du conseil de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

► **Avoués, huissiers**

La commission a pris connaissance des positions exprimées par écrit par la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel, l'Association des jeunes avoués et la Chambre nationale des huissiers.

► **Compagnies d'assurance et mutuelles (assurance de protection juridique)**

- M. Hubert Allemand, directeur, Civis
- M. Bernard Cerveau, directeur, direction des règlements, AXA ; Association des juristes d'assurance et de réassurance
- M. Jean-François David, direction des risques de particuliers, Fédération française des sociétés d'assurances

- M. Derez, directeur général d'Azur-GMF
- M. Michel Pouponneau, directeur du département accidents risques divers MAIF, président commission technique GEMA
- M. Robin, directeur général de la Défense automobile et sportive, filiale des Mutuelles du Mans
- M. Jacques Roché, président du Groupement Mutuelle Assurance (GEMA)
- M. Xavier Roux, directeur général, GMF Protection juridique, président du Groupement des sociétés de protection juridique
- Mme Catherine Traca, secrétaire général adjoint du GEMA

► ***Institut national de la consommation***

- Mme Errecart, directeur
- M. Jean-Michel Rothmann, chef du service économique, juridique, et de la formation

► ***Syndicats***

- **Confédération française démocratique du travail**

- M. Caron, secrétaire national, membre de la commission exécutive
- M. Stéphane Larignon, secrétaire confédéral, service société
- Mme Catherine Battut, secrétaire confédérale, service juridique

- **Confédération générale du travail**

- M. Pascal Rennes, juriste, conseiller auprès du bureau confédéral

- **CGT - Force ouvrière**

- M. Robert Santune, secrétaire confédéral

► ***Associations***

- **Association des juristes berbères de France**

- Me Leilla Kerchouche, vice-présidente
- Mme Belkheir, directrice
- M. Philippe Amini, juriste, agent d'accès au droit

- **Centre national d'information et de documentation des femmes et des familles**

- Mme Dolores Zlatic, attachée de direction, CIDF 75

- **Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie**

- Mme Chantal Cailloin, responsable du service juridique, directrice SOS consommateurs

- **Droit au logement**

M. Jean-Baptiste Eyraud, président

Me Nicole Rein, vice-présidente

- **Droits d'urgence**

- Me Denis Chemla, président, avocat à la Cour
- Me Jean-Luc Bédos, ancien président, trésorier, avocat à la Cour
- Me Olivia Devienne, coordinatrice des relais d'accès au droit

- **Fédération nationale Léo Lagrange**

- M. Yves Huguët, délégué fédéral à la défense des consommateurs

- **Force ouvrière Consommateurs**

- M. Eric Avril, secrétaire général
- M. Charles Reguardati, secrétaire général FO Consommateurs 75
- M. Norbert Parguel, responsable droit locatif et accès au droit

- **Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés**

- Mme Violaine Carrère, membre du bureau
- M. Cyril Wolmark, membre du bureau
- M. Didier Liger, membre de l'association
- M. Patrick Mony, permanent salarié

- **Union nationale des associations familiales**

- Mme Sassier, directrice générale adjointe UNAF
- M. Pujos, directeur de l'UDAF de la Haute-Vienne
- M. Nicolas Revenu, juriste UNAF

► **Personnalités qualifiées**

- Mme Evelyne Serverin, directeur de recherche au CNRS

**Personnes présentes à la journée de travail du 9 janvier 2001,
consacrée à l'aide juridictionnelle**

- M. Eric Veysièrre, président du TGI de Bergerac
- M. Parmentier, greffier en chef du TGI de Bergerac
- Me Pascal Bureau, avocat au barreau de Bergerac
- M. Philippe Salerk, greffier en chef du TGI de Lille
- Me Anne Olivier, avocat au barreau de Lille
- Mme Danièle Collin-Jelensserger, magistrat au TGI de Nanterre
- Mme Janine Kister, chef de greffe du TGI de Nanterre
- Me Mattéoli, bâtonnier du barreau de Nanterre
- Me Duvernoy, avocat au barreau de Nanterre
- M. Jacques Boussinesq, président du bureau d'aide juridictionnelle du TGI de Nantes
- Mme Simone Michel, greffier en chef du TGI de Nantes
- Me Guy Lallement, bâtonnier du barreau de Nantes
- Me Carlier, avocat au barreau de Nantes
- M. Jean Chapron, vice-président au TGI de Poitiers
- Mme Agnès Nowak, greffier en chef du TGI de Poitiers
- Me Simone Brunet, avocat au barreau de Poitiers
- Mme Chantal Paulze d'Ivoy, présidente du bureau d'aide juridictionnelle du TGI de Paris
- Mme Isabelle Bosi-Vai, greffier en chef du TGI de Paris
- Me Elisabeth Moiron-Braud, avocat au barreau de Paris
- Me Defossez Perard, avocat au barreau de Paris

Personnes consultées par le président de la commission ou par son rapporteur

- Mme Françoise Duléry, président du Conseil national de l'aide juridique, président suppléant du bureau d'aide juridictionnelle près le Conseil d'Etat

En outre, M. le conseiller Daniel Tricot, ancien président du CNAJ, a bien voulu faire part de son expérience à la tête de cet organisme et des réflexions qui ont précédé la réforme de 1998.

- Me Edouard de Lamaze, délégué interministériel aux professions libérales

Personnes rencontrées à l'occasion de déplacements de la commission ou de certains de ses membres

► Déplacement à Lille

- M. Nunez, président du tribunal de grande instance de Lille
- M. Mathon, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lille
- M. Polle, président du tribunal de grande instance d'Avesnes-sur-Helpe
- M. Mazard, procureur de la République près le tribunal de grande instance d'Avesnes-sur-Helpe
- Mme Parenty, présidente du tribunal de grande instance de Dunkerque
- Mme Leclercq, magistrat honoraire, présidente du bureau d'aide juridictionnelle du TGI de Lille
- Mme Baudoin, sous-préfet chargé de la politique de la ville
- Me Tardy, conseiller général
- M. Philippe Salerk, greffier en chef du tribunal de grande instance
- Mme Debord, secrétaire générale du CDAD du Nord
- Mme Bourgery, inspecteur du Trésor, agent comptable du CDAD du Nord
- Me Buffin, bâtonnier du barreau de Lille
- Me Lequai, avocat au barreau de Lille
- Me Olivier, avocate au barreau de Lille
- M. Sockeel, directeur adjoint de l'association d'aide aux victimes de Lille
- Mlle Gorre, étudiante, stagiaire à l'ordre

► Déplacement à Marseille

- Mme Marie-Christine Leroy, vice-présidente du tribunal de grande instance de Marseille, présidente déléguée du CDAD des Bouches-du-Rhône
- Me Henri Vernier, délégué du bâtonnier pour l'accès au droit
- Mme Michel, conseiller technique en charge du travail social à la Caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône

► Déplacement à Berlin

- M. Otto, Chef du bureau chargé du coût des procédures juridictionnelles
- M. Klüsener, membre du bureau chargé du coût des procédures juridictionnelles
- M. May, membre du bureau chargé du coût des procédures juridictionnelles
- M. Jean-François Bohnert, magistrat de liaison en Allemagne

Conception et réalisation

Service de l'Information et de la Communication
du Ministère de la Justice

Photo couverture : Chrystèle Lacène - SICOM

Imprimerie MOSER

Juin 2001