

D O C U M E N T

Nos lecteurs trouveront ci-après un bref extrait du rapport “Paul Bouchet” établi par la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice (Paris, La documentation française, 2001, 232 pages) dont certains points ont fait l'objet d'observations vigoureusement critiques de la part de Pascal Rennes (cf. p. 7 du présent numéro)

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	3 personnes	13 125 F
2 personnes	11 625 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 dix ans d'ancienneté, soit (compte tenu des primes) **262 733 F** par an (40 000 €).

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 €) (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 à 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 CARPA 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'UNCA et les CARPA 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).