



FEDERATION NATIONALE DES
UNIONS DE JEUNES AVOCATS
www.fnuja.com

Paris, le 6 mai 2009

Comité de réflexion présidé par
Monsieur Philippe LEGER
A l'attention de
Monsieur Samuel GILLIS
Direction des affaires criminelles et
des grâces
Ministère de la Justice
13, place Vendôme
75001 PARIS

Par courrier et par courriel
(samuel.gillis@justice.gouv.fr)

Me OLIVIER BURETH
Président

174, bd Malesherbes
75017 Paris - France

Tél. : + 33 1 48 88 80 80
Fax : + 33 1 48 88 80 90

president@fnuja.com

Réf. : Comité de réflexion sur la justice pénale
Contribution de la Fédération Nationale des Unions de Jeunes
Avocats (FNUJA)

Monsieur le Président,

A la suite de votre courrier en date du 2 décembre 2008, par lequel vous invitiez notre fédération à vous faire part de ses propositions d'amélioration du droit et de la procédure pénale, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint notre contribution.

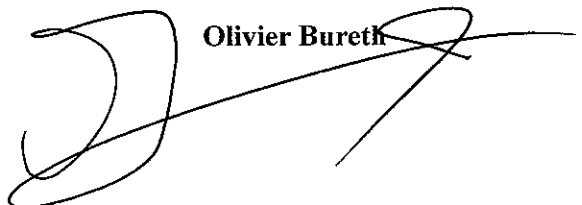
Celle-ci vous serait parvenue bien plus tôt, si les déclarations du Président de la République de ce début d'année ne nous avaient pas conduits à prendre position sur l'éventuelle suppression du système actuel du juge d'instruction. Le pré-rapport de votre commission nous a également amené à repousser la remise de notre rapport. Il apparaît que le retard ainsi pris nous a permis d'enrichir nos travaux, ce qui devrait accroître l'intérêt de cette contribution dans le cadre de vos travaux.

Nous demeurons en tout état de cause attentifs à l'évolution des travaux de votre commission et sommes à votre disposition pour être auditionnés ou pour approfondir tel ou tel aspect de notre contribution.

Vous souhaitant bonne réception des présentes,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma meilleure considération.

P.J. : (comme mentionné)


Olivier Bureth

CONTRIBUTION DE LA FNUJA AU COMITE DE REFLEXION

SUR LA JUSTICE PENALE

Le scandale d'Outreau aurait dû être l'occasion de réformer en profondeur la justice pénale française qui, de réformes en réformes, se cherche un modèle sans le trouver. Les réformes successives, en introduisant notamment quelques doses d'accusatoire dans un système inquisitoire, en officialisant de nouveaux modes alternatifs aux poursuites, ont modifié l'équilibre du système judiciaire pénal sans réelle réflexion sur le nouvel équilibre à trouver; elles ont colmaté quelques brèches face à l'explosion du contentieux pénal mais n'ont pas trouvé une réponse globale et cohérente.

Il faut se garder néanmoins de toute condamnation hâtive et globale de ces réformes et savoir reconnaître notamment le courage de certaines dispositions de la loi du 15/6/2000 en terme de garanties des libertés, ou la pertinence de la réforme de l'application des peines par les lois Perben, afin de mieux les intégrer dans un système judiciaire rénové, à la fois équilibré et respectueux des droits de l'homme, prévenant l'erreur judiciaire, et efficace dans la lutte contre la délinquance.

Nous devons dépasser le clivage accusatoire/inquisitoire, en admettant la capillarité entre ces deux systèmes qui n'existent plus nulle part dans leur pureté originelle, et dépasser la question de la suppression du juge d'instruction en créant, au sein d'un parquet refondé, des magistrats spécialisés dans l'instruction des affaires graves et complexes, comparables aux magistrats instructeurs actuels, mais avec davantage de garde-fous.

Toutefois, la FNUJA, 1^{er} syndicat d'avocats de France, ne peut admettre l'idée d'une suppression du juge d'instruction et l'avènement d'un juge de l'instruction et des libertés que dans l'hypothèse d'une réforme globale qui, comme développée ci-dessous à titre principal, non seulement adopte une véritable procédure contradictoire à armes égales entre les parties mais encore prévoit des pouvoirs élargis et coercitifs au juge de l'instruction et des libertés lui permettant de sanctionner le parquet en cas de manquement à son obligation générale de loyauté.

Nous devons à ce titre indiquer que le rapport d'étape diffusé par votre Commission nous paraît en deçà de cette exigence.

Dès lors, il doit être souligné que la proposition de refonte de la justice pénale de la FNUJA s'inscrit comme un tout qui ne peut être ni divisé ni amendé. A défaut il nous paraît préférable de conserver le système procédural actuel amendé des 20 propositions énoncées par la présente contribution à titre subsidiaire.

I / UNE REFONTE DE LA JUSTICE PENALE OU COMMENT LUTTER CONTRE LA DELINQUANCE ET ASSURER LES LIBERTES DANS LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN

La présente proposition présentée à titre principal est largement inspirée des préconisations de la commission Delmas-Marty de 1990 qui constituaient un projet à la fois ambitieux, global et réaliste. Elle intègre également dans sa réflexion, le règlement de procédure de la Cour Pénale Internationale, régularisée par la France.

1) un parquet réformé maître de l'enquête pénale, sous le contrôle effectif d'un juge garant du respect des principes procéduraux et des libertés

95% des affaires pénales sont actuellement gérés directement par les parquets, dirigés par les Procureurs de la République, magistrats désignés en Conseil des ministres, et soumis hiérarchiquement au Garde des Sceaux.

Sur ces 95% d'affaires pénales menées par le parquet, près d'un quart ne feront l'objet d'aucun examen par un magistrat du siège, s'agissant d'affaires classées sans suite par le parquet ou faisant l'objet de mesures alternatives aux poursuites effectuées par ou sous le contrôle du parquet. Même les affaires complexes, traditionnellement de la compétence du juge d'instruction, sont traitées de manière croissante par le ministère public compte tenu des pouvoirs accrus que lui ont conféré les lois Perben.

De tels pouvoirs, une telle omnipotence, doivent être strictement encadrés et sont incompatibles avec le maintien du pouvoir de nomination par l'exécutif. Une réforme de la justice pénale doit passer par le préalable incontournable non pas d'une indépendance absolue d'un parquet qui deviendrait alors un électron libre pouvant occasionner une rupture de l'égalité de tous les citoyens devant leur justice, mais de la modification du statut du parquet notamment par la nomination des procureurs et procureurs généraux par le seul CSM, en sa nouvelle composition ainsi que l'ouverture pleine et entière au bénéfice des justiciables de voies de recours contre tous les actes du parquet notamment au titre des classements sans suite.

De même, à l'instar de la proposition du rapport DELMAS MARTY, pourrait-il être envisagé dans le statut des magistrats du Parquet une véritable liberté de conscience.

Toutefois, pour éviter une rupture d'égalité des citoyens devant la loi selon les ressorts géographiques, et afin d'assurer le contrôle démocratique sur les politiques pénales, le gouvernement continuera d'édicter des directives générales sur les questions à dimension nationale, les Procureurs devront répondre de leur application devant les procureurs généraux qui devront eux-mêmes en répondre devant le ministre de la justice qui, à son tour fera un rapport annuel au Parlement.

Une fois cette refonte du statut acquise, rien ne l'empêche plus d'être en charge de l'ensemble

des affaires pénales, les 5% des affaires criminelles ou complexes pouvant continuer à être confiées à des magistrats spécialisés au sein de ce parquet, très similaires aux juges d'instruction actuels.

Un nouveau juge -**le juge de l'instruction et des libertés**- sera alors en charge de la mise en état de l'enquête pénale : le parquet sera tenu de justifier devant lui des diligences accomplies, de l'avancement de l'enquête, des charges recueillies ; ce juge du siège vérifiera, y compris sur recours de la défense, le respect par le parquet des principes procéduraux : enquête à charge et à décharge, délais, respect du contradictoire, le respect de l'obligation de bonne foi à l'instar du règlement de procédure de la CPI.

Il aura ainsi une mission d'arbitre entre le parquet et la défense, indispensable au respect de l'égalité des armes. Bien évidemment, un tel système ne peut être envisagé que si le juge de l'instruction et des libertés (**JIL**), dispose de vrais pouvoirs d'injonction, de réparation et de sanction.

En effet, il ne peut être admis que la loi ne fixe que des objectifs au parquet sans que les manquements aux principes directeurs de cette nouvelle procédure ne soient effectivement sanctionnés par un véritable régime de nullité et de réparation.

Ce juge autorisera et contrôlera les mesures touchant aux libertés individuelles (détention provisoire, écoutes téléphoniques, perquisitions de nuit). Les écoutes téléphoniques seront soumises à un minimum de conditions légales et seront susceptibles de recours en annulation (un simple renseignement anonyme ne pourra plus suffire à les justifier).

En formation collégiale, il statuera sur la suffisance ou non des charges de nature ou non à permettre soit la mise en examen et la poursuite de l'enquête dans des délais impartis ne pouvant excéder 6 mois, soit le non lieu et la fin immédiate des investigations.

En cas de demande de détention provisoire, la décision ne pourra être adoptée qu'après débat devant une formation collégiale en audience publique. De plus, en cas de prononcée d'une détention provisoire, les parties et le juge seront tenus de se réunir tous les quatre mois pour faire le point sur l'avancement de l'enquête et sur l'ensemble des éléments réunis, à charge et à décharge.

Toutes ces décisions sont susceptibles d'appel sous les mêmes formes devant la Chambre de l'Instruction.

Le juge de l'instruction et des libertés aura le pouvoir, en cas d'inertie du parquet, de dessaisir celui-ci de l'enquête au profit de la chambre de l'instruction.

Le principe d'opportunité des poursuites sera maintenu mais encadré. Le classement sans suite sera susceptible de recours devant le JIL. Les conditions posées aux associations et groupements pour porter plainte avec constitution de partie civile seront unifiées et le droit pour chaque justiciable prévenu ou victime de pouvoir faire examiner sa situation par un juge sera renforcée.

Les carrières du parquet et du siège seront séparées.

Ce système a l'avantage de répondre aux critiques portant sur les lenteurs des instructions, le caractère schizophrène de la fonction et la solitude du juge d'instruction

2) une défense effective pour tous, à tous les stades de la procédure

La défense (avocat du prévenu ou de la victime) aura le droit d'intervenir à tous les stades de la procédure, y compris dès la première heure de garde à vue avec accès au dossier; elle pourra saisir le juge de l'instruction et des libertés de refus d'actes d'enquête, donner son avis sur le choix des experts, être associée aux opérations d'expertise, assister le justiciable lors de tous les interrogatoires dès qu'il en fera la demande, participer à l'audition de témoins.

Les droits du mis en cause seront renforcés et le droit notamment de se taire ou de ne pas déposer contre soi sera pleinement rétabli dans notre droit, en conformité avec les standards posés par la CEDH.

Pour que les plus démunis puissent bénéficier d'une défense comparable à celle des plus riches, une réforme de l'aide juridictionnelle devra réévaluer la rémunération des avocats commis d'office afin de tenir compte de manière réaliste des charges actuelles des cabinets d'avocat et des missions qui se sont multipliées pour les avocats d'office suite aux réformes successives, et qui ont accru à juste titre leur présence tout au long de la procédure pénale.

A ce sujet et en annexe de la présente contribution, la FNUJA adresse à votre commission le projet de réforme de l'aide juridictionnelle qu'elle a déjà eu l'occasion de présenter aux pouvoirs publics.

3) une police judiciaire rattachée aux juridictions

La qualité des enquêtes pénales dépend largement des services d'enquête, de la qualité des officiers de police judiciaire et des moyens qui leur sont donnés. L'actuelle tutelle du ministère de l'intérieur pèse lourdement sur l'indépendance et les marges d'action des policiers. Il est indispensable d'ordonner le rattachement aux juridictions des officiers et agents de police judiciaire dont la carrière ne dépendra plus du ministère de l'intérieur et qui ne devront rendre compte qu'à l'institution judiciaire. Cela aurait le second avantage de séparer clairement les missions de maintien de l'ordre et de police judiciaire qui sont de plus en plus confondues dans le discours politique et dans les faits. On veillera à doter la police d'une vraie déontologie.

4) des gardes à vue respectueuses des droits de l'homme, effectivement contrôlées par les magistrats

Les conditions dans lesquelles se déroulent les gardes à vue actuellement en France ne sont pas acceptables. Les locaux doivent faire l'objet de travaux de nature à les rendre compatibles avec le respect de la dignité humaine, et de rénovations périodiques obligatoires. Les interrogatoires doivent être intégralement enregistrés (par des moyens audio ou vidéo), comme cela se fait dans de nombreux pays d'Europe (Italie, Grande Bretagne, Belgique), ce qui ne donnera que plus de valeur aux déclarations faites dans ce cadre et sécurisera les procédures judiciaires.

Le contrôle des gardes à vue par les magistrats devra être effectif : prolongations avec présentation préalable obligatoire devant le JIL, visites périodiques obligatoires des locaux de garde à vue par les

magistrats qui devront rédiger un rapport annuel au Premier Président, au Procureur Général et au contrôleur général des lieux de privation de liberté, sur l'ensemble des locaux de détention de leur ressort. Les régimes dérogatoires du droit commun portant la durée maximale de garde à vue à 4 voire 6 jours doivent être supprimés ou, dans le cas de criminalité réellement organisée et complexe, soumis au strict contrôle du juge de l'instruction et des libertés.

D'aucuns estiment que de telles réformes rendront plus difficiles le recueil de l'aveu. On sait ce que valent des aveux recueillis dans des conditions contestables et combien ils sont source d'erreurs judiciaires. Police et justice se concentreront davantage sur la recherche d'éléments de preuve matériels et objectifs.

5) la détention provisoire

Après le 11 septembre 2001, les efforts pour limiter dans la loi et dans la pratique le nombre de détentions provisoires ont été annulés. Les lois Perben ont facilité le recours à la détention qui est presque devenu le principe, et la liberté l'exception. Les conditions, de cette mesure, qui consiste à envoyer en prison des personnes présumées innocentes, doivent impérativement être restrictives et rigoureuses.

Le critère de trouble à l'ordre public pour placer en détention provisoire doit être totalement supprimé et celui de charges suffisantes introduit. La défense doit être autorisée à plaider le fond de l'affaire. Il faut revenir à l'interdiction de la détention provisoire pour les délits d'atteintes aux biens punis de 5 ans d'emprisonnement et moins, ainsi qu'aux durées maximales telles que prévues par la loi du 15/6/2000.

Il convient d'abroger :

- la possibilité de prolongation de la détention provisoire pendant un an dans l'attente de l'audience devant la cour d'assises; seul l'indigence des effectifs de magistrats et greffiers justifie que des accusés restent en détention un an entre la fin de l'instruction et leur jugement; il n'est pas concevable que la loi accepte de valider de tels délais déraisonnables
- la procédure de référé détention introduite par la loi Perben 2
- la possibilité de placer en détention provisoire un mineur de 13 à 16 ans en cas de non respect d'un placement en centre éducatif fermé

La détention provisoire doit impérativement faire l'objet d'une collégialité.

Le contrôle judiciaire doit être développé : les services et associations chargés de l'exécution de ces mesures se limitent généralement à un pointage stricto-sensu, et n'ont pas les moyens d'un réel suivi socio-judiciaire. Des partenariats avec l'ANPE, des centres de formation doivent être développés.

6) la collégialité et les échanges sur les pratiques professionnelles, l'échevinage

La collégialité est le premier rempart contre l'arbitraire et l'erreur judiciaire. Les réformes successives depuis vingt ans ne tendent qu'à développer les procédures de juge unique, sur lesquelles

il faudra en partie revenir.

Le métier de juge apparaît trop solitaire et individualiste et doit s'accompagner de la création d'espaces non hiérarchisés d'échanges sur les pratiques professionnelles, sur les problématiques rencontrées

L'échevinage doit être développé en permettant à des citoyens de siéger en audience correctionnelle.

7) un recours plus limité et plus encadré aux procédures rapides

La justice pénale doit relever le défi du traitement des contentieux de masse sans porter atteinte aux garanties procédurales.

Le recours aux procédures rapides, qui supposent des enquêtes moins approfondies, des droits de la défense amoindris, des examens plus rapides des faits et de la personnalité, devra être légalement soumis à des critères quant à la nature des affaires et à la ligne de défense du prévenu.

Ainsi, le plaider coupable devra être pris en compte, non pour négocier seulement la peine comme dans le système actuel de CRPC (comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité), mais pour contrôler les règles de procédure et de preuve, de sorte que le recueil de la reconnaissance de la culpabilité et le contrôle de la procédure doit être laissé à la seule appréciation du juge du siège.

La procédure de comparution immédiate, qui dans certains tribunaux tend à devenir le mode de jugement commun des affaires graves de délinquance de voie publique, doit demeurer exceptionnel : elle devra être limitée aux *cas où les faits sont simples ou reconnus ou clairement prouvés* et soumis à l'appréciation du juge du siège. Un droit pour le prévenu au renvoi à dix jours pour préparer sa défense devra être généralisé.

8) des modes alternatifs aux poursuites moins externalisés, plus encadrés et unifiés dans des pôles de traitement de la petite délinquance

Face à l'explosion du contentieux pénal et à la logique de productivité imposée aux juridictions, celles-ci ont développé des mesures alternatives aux poursuites afin de respecter le désormais fameux dogme de la réponse systématique à tout acte de délinquance. Aujourd'hui, un tiers des affaires pénales élucidées font l'objet de modes alternatifs aux poursuites sans aucun examen au fond ni audition des parties par un juge du siège, alors même que ces procédures peuvent aboutir à des mesures coercitives non négligeables, sans application des règles du procès pénal. Le justiciable ne dispose d'aucune garantie ou presque quant au statut, à la formation, à l'impartialité des personnes (délégués du procureur, médiateurs, policiers) chargées par le ministère public de mener ces procédures dans des lieux souvent éloignés du tribunal comme les maisons de justice ou les magistrats ne vont quasiment plus.

L'importance de ce petit contentieux externalisé par l'institution ne doit pas être sous-estimé, s'agissant d'une multitude de petits délits (421.000 affaires concernant des auteurs majeurs et mineurs en 2005), concernant un nombre important de justiciables, auteurs ou victimes, et susceptibles de miner considérablement le lien social.

Nous préconisons la création d'un service spécialisé au sein non plus du parquet mais du siège, composé de magistrats spécialement formés aux modes alternatifs de règlement des conflits : ils interviendront dans des pôles de traitement de la petite délinquance (situés dans les mêmes locaux que les tribunaux d'instance) afin d'assurer une justice de proximité, et exécuteront ou feront exécuter par des délégués formés et encadrés, médiations, rappels à la loi, mesures de réparations, injonctions thérapeutiques (en matière de consommation de drogues). De plus, à la différence du système actuel des délégués du procureur, "les délégués de justice" appartenant au siège disposeront d'un pouvoir d'appréciation encadré de la mesure qu'ils ont la charge d'appliquer, afin qu'en tout lieu les règles de procédure soient contrôlées et vérifiées, et que la mesure soit effectivement adaptée à la personnalité.

La loi créera un véritable statut pour les délégués justice et médiateurs, exigera une solide formation en matière de procédure pénale et de techniques de médiation. Ces mesures ne pourront être mises en œuvre qu'en cas de faits simples et reconnus, ne pourront être externalisés que dans le cadre d'un mandat très précis donné au délégué qui sera tenu d'en référer scrupuleusement au magistrat, et un recours au juge du siège sera toujours possible.

Cette prise en charge "para-judiciaire" aura le double avantage de décharger les autres instances judiciaires de ce petit contentieux pénal si nombreux et de réintégrer du lien social et de la prévention par le lien qui pourra être fait entre cette instance de proximité et les relais sociaux, éducatifs et de santé, et ce dans des conditions respectueuses des droits des parties.

9) des moyens substantiellement augmentés

Outre la nécessité d'une révision de l'aide juridictionnelle comme indiqué précédemment, toute réforme serait strictement inutile sans une augmentation substantielle des effectifs de magistrats, fonctionnaires, travailleurs sociaux, policiers de police judiciaire. La lutte contre la récidive passe par le développement de mesures alternatives à l'incarcération; la loi en a crée de nombreuses au stade du jugement mais elles ne sont, dans certaines juridictions, exécutées que pour une petite minorité faute de moyens.

A mesure que les garanties pour le citoyen croissent, les missions des juges augmentent et si le nombre de juges et de greffiers n'augmente pas en conséquence, de nouvelles catastrophes comme celle d'Outreau se reproduiront ; car c'est un droit premier pour le justiciable, suspect ou victime, que d'être jugé par des magistrats ayant le temps et les moyens de l'écouter et d'examiner sereinement son affaire.

II/ LES 20 PROPOSITIONS DE REFORMES NECESSAIRES ET URGENTES EN CAS DE MAINTIEN DU SYSTEME ACTUEL DU JUGE D'INSTRUCTION

Comme il l'a été précédemment expliqué, le sens de la proposition de la FNUJA s'inscrit dans une réforme globale et équilibrée, dès lors si une telle réforme n'est ni possible ni envisageable, la FNUJA à regret préfère le maintien du système procédural actuel renforcé des 20 propositions suivantes :

a – L'enquête préliminaire et la garde à vue

Le constat actuel :

- 95 % des dossiers ne passent pas par un juge d'instruction
- Enquête menée par le parquet unilatérale et secrète
- Impossibilité d'agir sur l'enquête ou sur les qualifications retenues tant par la défense que par la partie civile

La Commission d'OUTREAU avait souhaité que soit mis un œuvre un minimum de contradictoire.

Il y a urgence à ce que cela devienne réalité :

1. Accès au dossier pour l'avocat en garde à vue (surtout quand l'infraction reprochée est lourde et non le contraire)
2. Possibilité de demander des actes au Parquet (audition de témoins, expertise...) soit pendant la garde à vue soit après la garde à vue et avant saisine du Tribunal.
3. Possibilité pour la victime de faire évaluer son préjudice à sa demande au cours de l'enquête.
4. Enregistrements vidéo systématique des auditions par les services d'enquête et/ou présence de l'avocat lors de l'interrogatoire
5. Rétablissement dans la loi du droit de se taire

b- La réforme de l'instruction

6. Obligation du juge d'instruction de convoquer les parties non plus pour "tous actes" mais pour des actes précis sous peine de nullité.
7. Obligation de communiquer le dossier aux conseils dans le délai d'un mois dès le début de la procédure sous peine de nullité puis en cours d'instruction au fur et à mesure de la cotation des pièces (voir système allemand) ce qui paraît techniquement d'autant plus possible avec la mise en place du RPVA.

8. Réformer le formalisme des demandes d'actes en permettant les demandes par voie électronique ou par courrier AR dans toutes les hypothèses
9. Pour les expertises, si la loi Clément a introduit un peu de contradictoire, il convient d'aller plus loin et offrir la possibilité pour les parties civiles et prévenus de se faire assister d'un expert pour les opérations d'expertise et y être invitées comme en matière civile
10. Obligation pour les juges d'instruction d'informer la défense et la partie civile de l'audition à témoin par le juge, avec possibilité de solliciter qu'il lui soit posé des questions ou d'être invité à le faire directement
11. Améliorer le contrôle des procédures d'instruction par la Chambre d'Instruction, tous les 4 mois en cas de détention provisoire et tous les 6 mois en l'absence de détention provisoire par la mise en place d'audience contradictoire en présence des conseils et du juge d'instruction
12. Améliorer la clôture de la procédure d'instruction avec un délai fixe pour le Parquet pour présenter ses réquisitions et un délai postérieur et fixe pour la défense (cf proposition 20 de la commission d'Outreau).

c – Phase de jugement et d'appel

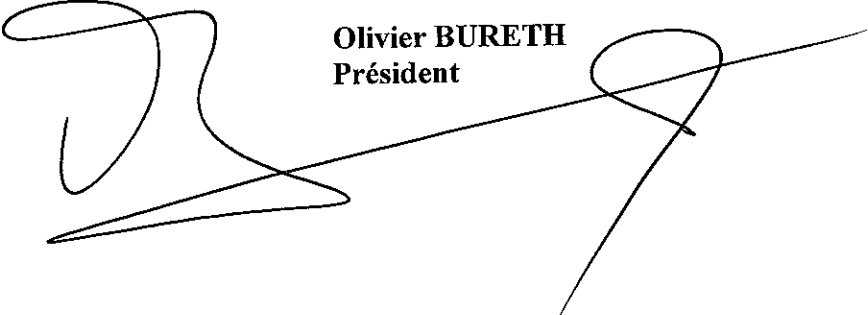
13. Obligation de motivation de l'ensemble des décisions avec une vraie sanction et non le pouvoir évocateur de la Cour
14. Dire que le délai d'appel ne court qu'à compter de la signification par le greffe de la décision
15. Obligation d'information par le Parquet, la partie civile ou le prévenu de l'appel interjeté
16. Introduire le droit pour la partie civile d'avoir la liste des jurés et d'avoir un pouvoir de révocation devant la Cour d'assises
17. Améliorer les systèmes d'indemnisation tant sur le fondement de l'article 800-2 du CPP qu'au titre de l'indemnisation de la détention provisoire (pour les ayants droits, pour les enfants placés, pour la phase de mise en examen hors détention...)

d – Détention provisoire et JLD

18. Obligation pour les vices présidents faisant office de JLD de ne siéger que pendant un délai de 15 jours afin de leur permettre d'avoir suffisamment de recul

19. Mettre effectivement en place des modes alternatifs à l'incarcération préventive (bracelet électronique)

20. Mise en place d'une audience collégiale en matière criminelle



Olivier BURETH
Président

Annexe 1 : Proposition de réforme de l'aide juridictionnelle

Annexe 2 : Motion du comité de Strasbourg

ANNEXE 1

La Contribution complémentaire de la FNUJA à la Commission DARROIS relative à l'Aide Juridictionnelle

Dans la lettre de mission en date du 30 juin 2008, le Président de la République a souhaité que la Commission présidée par Jean-Michel DARROIS formule notamment des propositions « *de réforme du système d'aide juridictionnelle afin, non seulement d'en pérenniser l'existence, mais aussi de favoriser le développement de l'accès au droit et à la justice tout en permettant la maîtrise de son coût* ».

Préambule



La loi n° 691-147 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a instauré le système d'aide juridictionnelle qui s'applique depuis lors en France.

Le système alors mis en place, conçu comme un régime d'indemnisation des professionnels prêtant leur concours au titre de l'aide juridictionnelle, a fait peser sur les avocats, et partant sur la profession toute entière, une charge insupportable.

En raison de l'inadaptation et des dysfonctionnements de ce système, un mouvement unitaire sans précédent des avocats exigeant une réforme de l'aide juridictionnelle s'est tenu à la fin de l'année 2000.

Les manifestations des avocats dans tous les Barreaux de France ont permis d'aboutir à la conclusion, le 18 décembre 2000, d'un protocole d'accord entre le garde des Sceaux, ministre de la Justice et les organisations professionnelles représentant les avocats (1).

Force est de constater que **les engagements pris par les pouvoirs publics dans ce protocole n'ont toujours pas été respectés** alors même que les avocats n'ont eu de cesse d'exiger la mise en œuvre de la réforme promise.

A cet égard, la FNUJA a, depuis plusieurs années et à maintes reprises, formulé des propositions concrètes permettant une réforme globale du système d'aide juridictionnelle.

En outre, la FNUJA a participé aux débats et pris position lorsqu'il a été soumis de nouvelles pistes de réflexion en la matière.

I. Discussion sur les différentes propositions d'évolution soumises récemment au débat

A. Sur les propositions du rapport du Sénateur Roland du LUART

Le 11 octobre 2007, un rapport d'information sur l'aide juridictionnelle, rédigé par Monsieur le Sénateur Roland du LUART, a été rendu public (2).

Ce rapport est intitulé « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* ».

Il comporte tout d'abord une présentation du système actuel puis diagnostique un système au bord de l'implosion en raison notamment de l'emballement du nombre des admissions, des difficultés auxquelles sont confrontés les avocats dans le cadre du traitement des missions d'aide juridictionnelle et du risque d'asphyxie budgétaire.

Ensuite, il est proposé les lignes directrices d'une possible réforme du système d'aide juridictionnelle.

Certaines recommandations formulées semblent pouvoir susciter l'approbation, ainsi l'amélioration du recouvrement de l'aide juridictionnelle, la systématisation de l'évaluation de l'impact sur les crédits de l'aide juridictionnelle de toute nouvelle loi ou encore la création d'indicateurs de performance et particulièrement celui relatif au délai de délivrance des attestations de fin de mission afin de permettre une plus grande efficacité du système.

D'autres propositions peuvent apparaître comme intéressantes à première lecture.

Il est à souligner, en effet, que le Sénateur Roland du LUART « approuve le principe d'une rémunération des avocats et souhaite que le nouveau dispositif permette de corriger le caractère désormais daté, si ce n'est dépassé, du barème actuel permettant l'indemnisation des avocats ».

Toutefois, à bien y regarder, il est simplement proposé, sans réelle précision, de parvenir à l'établissement d'un « barème horaires » qui prendrait en considération le coût horaire de la prestation de l'avocat et le temps passé par type de mission.

Il est donc, en réalité, proposé de maintenir un principe actuel : un forfait selon le type de procédure. Il n'est donc pas inutile de se demander si ce système peut être considéré comme répondant réellement aux impératifs du versement d'une juste rémunération au bénéfice de l'avocat intervenant.

Enfin, **une proposition est particulièrement discutable**, celle apparaissant sous l'intitulé « *la fin de l'inégalité choquante des avocats devant les charges du service public de la justice* ».

Il est ni plus ni moins préconisé la participation des avocats, dans le cadre du dispositif envisagé, soit par une contribution matérielle, par l'acceptation de missions d'aide juridictionnelle, soit par une contribution financière.

Afin de financer la réforme du système, le Sénateur Roland du LUART propose, sous des prétextes fallacieux et par le biais de sous-entendus insupportables, la contribution financière des avocats eux-mêmes !

A cet égard, il semble intéressant de souligner, comme l'indique Madame le Bâtonnier Brigitte MARSIGNY, Président de la Commission Accès au Droit du Conseil National des Barreaux, que le problème de l'aide juridictionnelle ne doit pas se résumer à la détermination des honoraires de l'avocat mais bien à la gestion du service public de l'accès au droit et à la justice de tout justiciable.

S'il semble impératif de mener une réflexion sur la possibilité de trouver des financements complémentaires, exclusifs néanmoins de tout désengagement de l'Etat, pour permettre la mise en œuvre d'une réforme profonde du système d'aide juridictionnelle, la solution ne réside pas dans la taxation des prestataires.

En effet, il convient toutefois de ne pas s'arrêter sur la solidarité d'une seule profession, en l'occurrence celle d'avocat, pour pallier la carence de l'Etat en la matière.

B. Sur la création de structures d'exercice de conseil et de défense dédiées à l'aide juridictionnelle

Le 15 décembre 2007, le Conseil National des Barreaux a invité l'ensemble des composantes de la profession à lui faire connaître « *leurs observations sur la possibilité de créer des structures d'exercice de conseil et de défense dédiées à l'aide juridictionnelle telles qu'elles existent par exemple au Québec* ».

Il convient de souligner que la possibilité de créer des structures dédiées, lesquelles regrouperaient des avocats rémunérés aux fins de traiter les missions relevant de l'aide juridictionnelle, a été envisagée à plusieurs reprises.

Au plan national, des réflexions se sont tenues sur la possible création d'un « Internat pénal ».

Dans son rapport (page 65), le Sénateur Roland du LUART traite cette question et indique que la fondation d'une telle structure *« aurait pour conséquence pratique de créer, en quelque sorte, un sous-groupe d'avocats spécialistes à l'AJ »*.

Il ajoute qu'il *« n'est pas favorable à cette perspective, dès lors qu'elle n'apporterait aucune réponse significative à la question financière posée actuellement par l'AJ »*.

En outre, il considère que *« l'internat pénal pourrait présenter, à terme, le risque d'une 'fonctionnarisation' de certains avocats, ce qui ne paraît conforme ni à l'esprit de cette profession, ni aux attentes exprimées par le plus grand nombre d'avocats aujourd'hui »*.

Il semble que l'analyse du Sénateur Roland du LUART puisse être partagée.

Par ailleurs, **au-delà du financement de telles structures, de leur direction et de leur gestion, il convient également de s'interroger sur les obligations qui pèseraient sur les avocats y participant, sur le recrutement de ceux-ci et surtout sur leurs perspectives de carrière à terme.**

En réalité et comme il l'a déjà été souligné dans la motion 'Aide Juridictionnelle' votée lors dernier Congrès de la FNUJA, *« les structures de défense collective développées au Québec et prises comme référence par le Conseil National des Barreaux ne sont pas transposables au système français »*.

En tout état de cause, dans cette même motion, il était particulièrement insisté sur le fait que la création de structures d'exercice de conseil et de défense dédiées à l'aide juridictionnelle engendrerait *« une division au sein des Barreaux français et risquerait de constituer une impasse pour la carrière de l'avocat qui l'intégrerait »*.

En conséquence de ce qui précède, la FNUJA a écarté l'idée de la création de telles structures.

La FNUJA n'est pas favorable à l'instauration de structures d'exercice de conseil et de défense dédiées à l'aide juridictionnelle.

C. Sur le Pro Bono

Le système dit du Pro Bono n'a **jamais fait l'objet d'un réel débat**, néanmoins, il a pu être évoqué.

Cette expression qui signifie *« pour le bien public »*, s'entend, aux Etats-Unis, de la fourniture gratuite, ou pour des honoraires modérés, de services juridiques à des personnes ayant des ressources modestes ou à des organisations qui ont pour objet de venir en aide à ces personnes.

Si ce système fonctionne indéniablement aux Etats-Unis, il convient de remarquer que l'organisation des Cabinets et leurs modes de rémunération sont sensiblement différents, ce qui engendre incontestablement des situations financières sans comparaison.

En outre, il est patent que le développement de ces activités Pro Bono s'est tout particulièrement développé dans les grandes firmes en raison de la crédibilité attachée à cette activité en Amérique du Nord.

Comment ne pas souligner que ces Cabinets assurent leur promotion notamment en arguant de leurs actions à ce titre ?

Il existe de tels écarts entre la situation française et la situation américaine qu'il **apparaît peu réaliste de penser qu'un tel système puisse être transposé en France.**

II. Les propositions de la FNUJA sur la réforme globale du système d'aide juridictionnelle

A. Simplification des procédures d'admission et rôle des Bureaux d'Aide Juridictionnelle

Il semble nécessaire de simplifier les procédures d'admission et d'améliorer les délais de traitement des dossiers déposés auprès des Bureaux d'Aide Juridictionnelle.

Pour ce faire, il est proposé de créer, sur les avis d'imposition ou de non-imposition, une rubrique ad hoc permettant de déterminer, au moyen de ce seul document, si les personnes peuvent être éligibles au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ou partielle, avec, dans cette dernière occurrence, mention du taux de prise en charge par l'État à ce titre.

Bien évidemment, en cas de modification de ses ressources survenues postérieurement à la délivrance dudit document fiscal, le demandeur se devrait alors de porter à son dossier l'ensemble des justificatifs ayant trait à ces modifications.

Par ailleurs, il apparaît essentiel qu'un réel examen du bien fondé de l'action envisagée soit effectué préalablement aux décisions rendues par les Bureaux d'Aide Juridictionnelle.

Il doit, à cet égard, être procédé à un véritable contrôle afin que les demandes d'admission ne puisse obtenir de réponse favorable lorsque les procédures envisagées ne peuvent aboutir, voire sont totalement fantaisistes.

Ainsi, les demandes d'admission seraient traitées plus efficacement et le bénéfice de l'aide juridictionnelle serait réservé aux justiciables dont la situation le justifie.

B. Création d'un Fonds pour l'Accès au Droit et à la Justice recevant et gérant la dotation annuelle de l'Etat ainsi que des financements complémentaires dédiés

Il est important de souligner, en préalable, que si la FNUJA est favorable, depuis de nombreuses années, à la recherche de financements complémentaires permettant d'envisager de manière réaliste une réforme globale du système français d'aide juridictionnelle, il n'en demeure pas moins qu'elle est opposée à un quelconque désengagement de l'Etat en la matière.

Dans ces conditions, il est tout d'abord proposé de redéployer la totalité du budget affecté actuellement à l'aide juridictionnelle totale et partielle, pour le réserver aux catégories de population les plus démunies - celles éligibles au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale - ainsi qu'à la défense pénale d'urgence.

Ce redéploiement du budget permettrait ainsi de financer une juste rémunération des avocats pour le traitement de ces dossiers (3) et non une « *simple indemnisation* » comme le système actuel le prévoit.

En outre, ce redéploiement devrait également permettre le remboursement des frais occasionnés par le traitement desdits dossiers, frais qui ne sont pas, dans le système actuel, pris en considération.

La dotation annuelle de l'Etat serait versée à un Fonds pour l'Accès au Droit et à la Justice lequel recevrait également des financements complémentaires définis ci-après.

L'organisation de ce Fonds pour l'Accès au Droit et à la Justice, à créer, pourrait s'envisager comme celle du fonds de garantie des victimes des actes de terrorismes et d'autres infractions (Article L. 422-1 du Code des assurances).

Par ailleurs, les fonds reçus - la dotation annuelle de l'Etat, d'une part, et les financements complémentaires, d'autres part - seraient gérés distinctement et redistribués, en conséquence, localement au niveau des Barreaux.

Les financements complémentaires permettant d'abonder ledit Fonds seraient assis sur une contribution de solidarité pour l'Accès au Droit et à la Justice, laquelle pourrait notamment être prélevée :

- sur l'ensemble des primes ou cotisations des contrats d'assurances souscrits en France ; le prélèvement obligatoire ainsi institué serait forfaitaire, collecté par les compagnies d'assurance et mutuelles et reversé au Fonds ;
- sur l'ensemble des actes juridiques faisant l'objet d'un enregistrement ou d'une publicité légale, peu important la qualité de leur rédacteur ;

- sur l'ensemble des décisions de justice, la contribution étant alors due par tout succombant.

Les sommes ainsi collectées permettraient la rémunération, pour partie seulement et en fonction du taux de prise en charge retenu, des praticiens assurant la défense des justiciables éligibles à l'aide juridictionnelle partielle.

Pour le complément, des honoraires, librement négociés, seraient dus par le justiciable au praticien.

Néanmoins, la rémunération de l'avocat dans le cadre de ces dossiers devrait être taxée à un taux réduit de TVA.

Conclusion

La constitution de la Commission 'DARROIS' et les missions qui lui ont été confiées, au cas particulier concernant la réforme du système d'aide juridictionnelle, créent réellement une nouvelle dynamique tant et si bien que lors de son discours à la convention nationale de Lille, Rachida DATI, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, a conclu son propos en indiquant : *« Ce sont les personnes les plus pauvres, les plus défavorisés qui ont le plus besoin d'être protégées et défendues. La Justice doit être la même partout et pour tout le monde. Il n'y a pas d'un côté la Justice des riches et de l'autre, la Justice des pauvres. C'est pour cela qu'en 2009 nous réformerons l'aide juridictionnelle. Je souhaite que vous soyez très largement associés à cette réforme sur laquelle la Commission DARROIS va nous faire des propositions ».*

La FNUJA entend rappeler, comme elle l'a déjà fait à maintes reprises, qu'une telle réforme devra impérativement garantir :

- l'indépendance de l'Avocat ;
- le libre choix de l'Avocat par le justiciable ;
- ainsi que la juste rémunération de l'Avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle.

Notes :

1 : Ce protocole :

- réaffirmait le 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 ;
- soutenait la démarche engagée par la mise en place d'une commission de réflexion présidée par Monsieur Paul Bouchet, chargée d'examiner de la manière la plus large possible les questions d'accès au droit et à la justice et de remettre des propositions pour la fin du mois d'avril 2001 ;
- prévoyait le dépôt d'un projet de loi en conseil des Ministres avant le 15 septembre 2001 et surtout l'engagement du ministre de la Justice de tout mettre en œuvre pour permettre son adoption par le Parlement avant la fin de la législature ;
- prévoyait que cette réforme d'ensemble poserait le principe de la rémunération des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle ;
- prévoyait, dans l'attente des réformes ci-dessus mentionnées, la revalorisation des procédures concernant les libertés et droits fondamentaux dès le 15 janvier 2001 et la revalorisation en deux étapes, au 15 janvier 2001 puis au 1er janvier 2002, des contentieux sociaux ou familiaux.

2 : Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation

3 : Cette juste rémunération devant impérativement permettre d'assurer une qualité de défense égale pour tous les justiciables.

Source :

<http://www.fnuja.com>

ANNEXE 2

Suppression du juge d'instruction, réforme de la procédure pénale : motion du Comité national de la FNUJA du 21 mars 2009



La FNUJA réunie en comité le 21 mars 2009 à Strasbourg, s'est prononcée **pour l'instauration d'un équilibre véritable et effectif de notre procédure pénale** passant par la **création d'un juge de l'instruction et des Libertés**.

Connaissance prise du rapport d'étape Léger, la FNUJA constate avec dépit :

Que ce pré-rapport est **loin d'être en adéquation avec les ambitions affichées** par le Président de la République lors de son discours qui préconisait le remplacement de la culture de l'aveu par celle de la preuve, l'intervention **effective** de l'avocat dès la première heure de garde à vue et plus généralement l'instauration d'un véritable contradictoire tout au long de la phase d'enquête.

Les principes posés par ce rapport d'étape qui sont louables en eux-mêmes ne sont accompagnés en réalité d'**aucune mesure en permettant l'application effective**.

En effet, le pré-rapport **renforce les pouvoirs du ministère public sans en modifier le statut**, crée un Juge de l'Enquête et des libertés **sans pouvoir juridictionnel réel**, n'offre nullement d'alternative véritable à l'opportunité des poursuites et ne renforce aucunement les droits de la défense.

Enfin, la FNUJA ne peut que rejeter toute mesure préconisée par le pré-rapport ayant pour objet, à l'instar de la rétention de 6 heures de créer de **nouveaux régimes de procédure d'exceptions** qui deviennent le plus souvent le règle et de surcroît s'avèreraient attentatoires aux libertés individuelles.

Plus de détails dans le prochain Jeunes Avocats Magazine n°103 (bientôt dans vos toques et sur le site!)

Source :
<http://www.fnuja.com>