

Contribution complémentaire de la FNUJA

Réforme du système d'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 avocats¹.

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.

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 1^{er} janvier 2002, des contentieux sociaux ou familiaux.

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 public².

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.

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

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 dossiers³ 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 de d'autres infractions (Article L. 422-1 du Code des assurances).

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

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.

*

* *

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.

*

* *