

ETAT DES LIEUX
Où en sommes-nous en matière d'aide légale en France
en 2010 ?

L'antique système de l'assistance judiciaire, qui ne concernait de tout temps que "les indigents", a toujours constitué l'honneur d'un Barreau qui au fil du temps a fait politiquement admettre aux pouvoirs publics la nécessité de la prise en charge de l'accès au droit pour ceux de nos concitoyens qui au-delà du cap de l'indigence ne pouvaient matériellement se procurer cet accès au droit.

Parallèlement, l'Etat lui-même, par la réforme importante de 1972 et notamment la nationalisation des greffes, décrète que l'accès au Juge est gratuit.

Il s'agissait-là bien évidemment d'un leurre économique car toutes activités humaines au rang desquelles il faut placer l'accès au droit et à la justice présente un coût économique que les auteurs de ces diverses réformes n'ont pas semblé envisager sous le prisme de la réalité économique de chaque dossier.

L'indemnisation des confrères intervenant au titre de l'aide judiciaire se faisait de façon à la fois simple, deux ou trois tarifs correspondant à l'une ou l'autre des juridictions extrêmement mal rémunérées, indemnisées par rapport au marché, avec une lenteur extrême et une mauvaise volonté liée à la pénurie dans les trésoreries quant au règlement de ces maigres indemnités.

Votée en 1991, la Loi sur l'accès au droit et l'aide juridique se veut ambitieuse.

Elle crée deux titres importants qui se répondent l'un par rapport à l'autre : celui de l'accès à la Justice à travers un système rénové de l'aide juridictionnelle indemnisant les avocats essentiellement en fonction des types de mission.

Il était entendu alors que l'unité de valeur correspondait peu ou prou à une demi-heure de travail. Le système était donc plus nuancé et différencié tandis que le second titre certes en germe créait une véritable politique de l'accès au droit, décroché de la notion de procès, grâce à la création des CDAD, du droit à consultation, ce second thème étant complété par la Loi sur l'exclusion de 1998.

Dix ans après l'adoption d'une Loi ambitieuse sur l'Accès au Droit, le Barreau a démontré en fin d'année 2000 son unité, sa combativité et sa pédagogie afin de prouver aux pouvoirs publics comme à l'opinion publique que ce texte voté en 1991 avait, dès 2000, touché ses limites.

Ce n'est que grâce à l'unité de la profession (ses instances représentatives, ses Barreaux et au sein de ceux-ci les Confrères quelque soit le mode d'exercice et leur secteur d'activité) que ce mouvement a abouti à un protocole qui laissait entrevoir l'espoir de voir traiter l'Accès au Droit des plus démunis comme il doit l'être à savoir comme un problème de Société.

Des améliorations de l'indemnisation des avocats étaient immédiatement obtenues avec d'une part, une hausse du montant de l'UV et d'autre part, une augmentation du nombre d'UV dans les matières que la Loi de 1991 faute de recul avait manifestement sous évaluées (Décret du 17 janvier 2001).

La Commission BOUCHET II devait en outre formuler des propositions concrètes visant à aboutir d'une part, à un meilleur accès au Droit de nos concitoyens et d'autre part à une "rémunération" de l'Avocat, terme repris par le protocole du 18 décembre 2000. Son rapport a été débattu, analysé par la profession et un avant projet de Loi rédigé par la Chancellerie.

La profession toujours aussi unie avait même obtenu d'avoir connaissance du contenu du Décret d'application afin d'éviter des déconvenues.

Faute de temps et en raison d'une absence de consensus de la profession elle-même, ce texte n'a pas été examiné par le Parlement bien que déposé sur le Bureau du Sénat avant la fin de la législature. Il y est théoriquement toujours.

Après les élections du printemps 2002, la profession a entendu de la bouche même de Dominique PERBEN lors de la Convention de Nice d'octobre 2002 que le Gouvernement n'entendait pas remettre à plat le système mais soucieux de respecter les termes du protocole quant à la rémunération de l'Avocat, souhaitait s'engager par la négociation à faire en sorte que l'Accès au Droit des plus démunis ne soit pas supporté à titre principal par la profession.

C'est dans ce contexte que sont intervenues des propositions contenues dans une lettre du 23 janvier 2003 de la Directrice du SADJPV laquelle débute bien en parlant de "revalorisation de la rétribution des avocats exerçant des missions d'aide juridictionnelle".

Celles-ci étaient cohérentes :

- en 2003 : revalorisation du nombre d'UV dans les procédures qui ne l'ont été qu'insuffisamment en 2001 et 2002.
- en 2004 : plusieurs mesures combinées aux fins de la suppression de la modulation entre barreaux sur l'UV la plus élevée ; hausse générale de l'UV de 15 %.
- rééquilibrage du barème

A ce dernier titre, la Chancellerie avait établi des tableaux très précis. Pour certaines missions cela pouvait induire un léger tassement d'ailleurs.

Tout ceci était soumis au Cabinet du Ministère de l'Economie qui probablement n'a jamais donné son aval.

En sorte que nous n'avons eu

- ni la réforme globale promise en 2000 ;
- ni la revalorisation promise par le Garde des Sceaux en 2002.

Il faut pour être objectif et complet préciser que l'évolution du budget annuel consacré par l'Etat a, quant à lui sensiblement évolué, du fait de la constante augmentation du nombre des bénéficiaires du fait du relèvement des plafonds et/ou de l'évolution économique du pays mais aussi de réformes législatives (AJ de plein droit pour certaines victimes).

En 2000, le nombre de missions étaient de 372.778

En 2004, le nombre de missions étaient de 793.528.

En 2000, le budget total consommé est de 86 748 672 €

En 2004, le budget total consommé est de 211 503 000 €.

Du fait également de l'indemnisation de missions nouvelles telles que la Garde à Vue (0 en 2000 ; 13 922 871 € en 2004) ; assistance des détenus (0 en 2000 ; 1 936 127 € en 2004).

Les dotations ont progressé de 2000 à 2004 de 45.7 %.

Plus de personnes éligibles, plus de missions font moins de place spécialement dans les cabinets généralistes se consacrant au droit des personnes pour des clients réglant le prix que je qualifierai de normal à savoir celui calculé par l'avocat qui comme le fait tout chef d'entreprise correspond au "point mort" par dossier (résultat des charges fixes du Cabinet par dossier augmenté des charges générées par ledit dossier (tels que les frais de déplacements) et de la marge seule constitutive de la rémunération de l'avocat).

Plus personne n'a rien dit ou fait ; le consensus n'existait pas quant à une refonte totale, les pouvoirs publics n'entendaient pas voir augmenter le poids de cette charge dans le budget à l'approche de la mise en œuvre de la LOLF votée en 2003.

La Conférence des Bâtonniers par la voie de son Président a relancé le débat début 2006.

Le Garde des Sceaux lui-même a estimé la revendication justifiée.

Une commission a été mise en place afin de relancer des négociations excluant une refonte totale du système le calendrier électoral ne favorisant pas cette solution et le Gouvernement n'ayant à ce sujet à priori pas varié depuis les déclarations de Monsieur PERBEN à NICE.

Lassée de ces palabres, la profession reprend un mouvement d'ampleur qui trouve son point d'orgue dans la manifestation du 18 décembre 2006, à la suite de laquelle une revalorisation immédiatement de 8 % à effet du 1^{er} janvier 2007 est votée par amendement du Sénat tandis que sont convoquées les Assises de l'Accès au Droit et de l'aide juridictionnelle le 30 janvier 2007 organisées par la Chancellerie et auxquelles ont participé l'ensemble des acteurs du Droit en France : Chancellerie, magistrats, associations de consommateurs et d'usagers, avocats, greffiers.

Tous, au travers des quatre ateliers ont fait le constat que le système original qui donne un réel accès au droit à nos concitoyens génère frustration et mécontentement de ces acteurs et doit donc être entièrement rénové.

Entre deux et grâce à ce mouvement, la profession d'avocat unie parvient enfin à convaincre au sommet de l'Etat de commencer de réformer l'assurance de protection juridique par la Loi du 19 février 2007.

Entre temps toujours, étaient également formulées des propositions concrètes d'une architecture rénovée de l'accès au droit en France formulées par la profession à l'issue des travaux conjoints du Conseil National des Barreaux, du Barreau de PARIS et de la Conférence des Bâtonniers.

Lors de l'assemblée générale de la Conférence des Bâtonniers du 16 mars 2007, les Bâtonniers de France recevaient les représentants des quatre principaux candidats à l'élection présidentielle et Monsieur DEVEDJIAN, pour le Président de la République, confirmait la nécessité de rénover le système de l'accès au droit.

Le Gardes Seaux nouvellement nommé confirmait qu'elle proposerait au Parlement un texte visant à rénover le système au cours de l'année 2008.

Après avoir en 2004 établi un rapport de droit comparé sur l'accès au droit en France, le Sénat s'intéressait, à travers des travaux du Vice Président du Sénat, le sénateur Roland du LUARD, aux aspects financiers de l'aide juridictionnelle.

Ce rapport très complet émanait de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

Même s'il soulignait que le système de l'aide juridictionnelle était à bout de souffle, il saluait le système français comme étant un système performant victime de son succès.

Il précisait en introduction que *"peu de dispositifs d'aide publique ont connu sur une période aussi courte (1992 – 2006) une si forte progression avec toutes les répercussions qu'elle implique sur les acteurs de l'institution judiciaire et les montants financiers concernés"*.

Il pourrait, spécialement après la crise que nous connaissons, ajouter que ce succès est d'autant plus important qu'il est le reflet de la paupérisation de notre pays tout entier.

Le sénateur du LUARD indique que le but assigné par la Loi de 1991 de "garantir un équitable accès aux tribunaux et à la justice" complété d'un "accès au Droit au sens large" a été atteint et se révèle favorable assurément aux justiciables mais cette montée en puissance ne va pas sans soubresauts.

Toutefois face à une masse financière non négligeable (un budget en constante augmentation de 78 millions d'euros en 1991 à plus de 300 millions d'euros en 2006, soit un triplement en euros constant) et face à une insatisfaction constante de la profession d'avocats, dont il était clairement reconnu qu'elle assumait à la satisfaction des justiciables mais aussi des pouvoirs publics la charge quasi exclusive de la bonne marche du système, il apparaît indispensable, ce diagnostic démontrant les limites du système actuel, que toute réforme s'appuie sur deux principes fondamentaux, selon Monsieur du LUARD : la transparence du système et la responsabilisation des acteurs de l'aide juridictionnelle.

Cette prise de conscience du politique sur la crise du système que nous ne cessons de dénoncer depuis plus de dix ans, bien que tardive, trouve dans ce rapport un écho singulier que la profession a estimé être à tout le moins en demi-teinte.

Les réponses apportées par le sénateur DULUARD ont fait débat voire polémique.

L'ancienne Garde des Sceaux quittera la Place Vendôme sans avoir introduit la réforme espérée. Son actuelle occupante a, quasiment dans le secret, confié une mission d'étude à un Conseiller d'Etat et à un Conseiller-Maître de la Cour des Comptes afin d'explorer les pistes envisagées à cet égard dans le rapport DARROIS, rapport plus vaste sur l'évolution de la profession d'Avocat en France mais qui avait également en charge de réfléchir à l'évolution de l'aide juridictionnelle dans ce pays.

Le rapport ne dira rien d'essentiel quant à une réforme de l'aide juridictionnelle se contentant d'évoquer des pistes de financement complémentaire du budget ainsi alloué par la nation.

Le rapport déposé le 22 décembre 2009 par Philippe BELAVAL, Conseiller d'Etat, et Jean-Loup ARNAUD, Conseiller Maître de la Cour des Comptes, bien qu'il n'ait pas été rendu public, et qui s'inscrivait qui plus est dans une période d'incertitude quant à une éventuelle réforme d'envergure de la procédure pénale forcément budgétivore en terme d'accès au droit et d'aide juridictionnelle, concluait à la nécessité de rechercher des moyens financiers supplémentaires en faveur de l'aide juridique tout en reposant la question de l'éligibilité réintroduisant ainsi la voie d'une réforme d'ampleur puisque des questions éminemment politiques comme :

- celles de savoir qui doit bénéficier d'une aide ?
- en vue de quelles actions ?
- quelle doit être la part respective de l'aide publique et celle de l'assurance ?
- comment organiser la prestation juridique financée sur des fonds publics ?

toutes questions liées à des principes fondamentaux aussi importants que le droit au recours ou la gratuité du service public nécessiteraient, selon les rapporteurs, de repenser peu ou prou des pans entiers de l'organisation judiciaire et de l'activité des professions juridiques.

La nécessité pour l'Etat de faire des économies doit donc être aujourd'hui confrontée par la profession avec les exigences et notamment les standards européens posés par les conventions signées par la France ; ce qui a autorisé, en fin d'année 2009, le CCBE à demander aux institutions européennes et aux états membres de traiter l'aide juridictionnelle comme un droit fondamental qui garantit l'accès à la Justice et qui doit permettre une défense qui soit réelle et effective et non seulement formelle, de considérer l'aide juridictionnelle comme la garantie procédurale prioritaire mais aussi de reconnaître le rôle essentiel des Barreaux dans les procédures d'aide juridictionnelle, la formation des avocats, leur contrôle déontologique et la qualité du service, ce qui induit de promouvoir la formation spécifique des avocats en charge des missions au titre de l'aide juridictionnelle, toute chose dont la profession a manifestement vocation à s'intéresser à travers des débats de ce genre.

Voici donc lancés les Etats Généraux de l'Accès au Droit et de l'Aide Juridictionnelle pour que non pas pour elle-même mais pour notre Société toute entière, notre profession soit force de proposition puisque chacun est pleinement conscient de la nécessité de réformer profondément le système actuel.

Valenciennes le 23 Juin 2010.

Frédéric COVIN.

Ancien Bâtonnier de Valenciennes

Ancien Vice-président de la Conférence des Bâtonniers.