

Recueil Dalloz

Recueil Dalloz 2001 p. 6

Crise de l'aide juridictionnelle ou crise des professions judiciaires ?

Frédéric Rolin, Agrégé des Facultés de droit, Professeur à l'Université d'Evry-Val d'Essonne

Le mouvement entamé par les avocats depuis quelques semaines pour obtenir la revalorisation des prestations servies dans le cadre de l'aide juridictionnelle remet sur le devant de la scène une question qui passait jusqu'alors pour consensuelle. Après le vote d'une première loi en 1991 (Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) et sa révision en 1998 (Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits), le constat semblait acquis : parti de très bas, en progrès, mais peut mieux faire... Ce consensus apparent vole aujourd'hui en éclats. Les avocats, sur qui repose la charge de cette défense des personnes défavorisées, et leurs représentants, nous expliquent : le régime de l'aide juridictionnelle va à vau l'eau, nous ne sommes pas assez payés pour assurer cette prestation dans de bonnes conditions. Il faut donc que l'Etat prenne en charge sa revalorisation.

Au risque de faire entendre une voie dissonante, mais avec l'espoir de susciter le débat, puisque tel est bien l'objet du forum qui sera consacré à cette question, nous avons le sentiment que cette manière d'aborder le débat occulte certains éléments importants, en particulier sur la nature et l'enjeu de l'aide juridictionnelle, mais qu'elle est en revanche un révélateur d'autres problèmes qui concernent en particulier la sociologie et les modes d'exercice de la profession d'avocat.

I - L'aide juridictionnelle, quels publics, quelles prestations ?

Etendre le bénéfice de l'aide juridictionnelle à des populations qui pour l'instant n'en bénéficient pas, disons le tout net, constitue une préoccupation essentielle de toute réflexion sur notre système de l'aide juridictionnelle. Aujourd'hui, pour bénéficier de l'aide juridictionnelle totale, il faut toucher moins de 4965 F par mois (non compris les prestations familiales et certaines prestations sociales), plafond majoré de 565 F par enfant à charge. Autant dire que même le SMIC est déjà jugé comme une ressource trop élevée pour pouvoir l'obtenir. Il existe, il est vrai, une aide dite partielle, mais tous les professionnels savent bien que la partie qui reste à la charge du plaideur est importante et suffit à elle seule à le dissuader de son action. Sur le fondement de ces critères, l'an passé, 700000 décisions d'aide juridictionnelle favorables ont été rendues, soit plus du double d'il y a dix ans. Les moyens budgétaires sont également en augmentation sensible sur une longue période : 574 millions de francs en 1991 à 1300 millions en 1999, soit un effort qui a plus que doublé en moins de dix ans. Les progrès qui résultent de l'amélioration des dispositifs légaux sont donc indéniables. Mais sont-ils suffisants ?

Pour certains syndicats professionnels d'avocats, il faudrait que l'aide juridictionnelle ne soit versée qu'aux indigents, c'est ce qui ressort en particulier d'un communiqué de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats publié sur le site internet d'un de ses syndicats membres : « La FNUJA considère qu'il faut redéfinir tant les matières traitées au titre de l'aide juridictionnelle que le périmètre de ses bénéficiaires pour en réserver l'allocation aux plus démunis dans des secteurs de première nécessité, à l'instar du système existant chez nos voisins européens » (1). D'autres préconisent la mise en place d'un système d'assurance juridique se rapprochant du système des assurances sociales qui se substituerait au dispositif d'aide juridictionnelle classique (2).

Ces propositions sont très contestables. L'accès au prétoire (et plus largement l'accès au droit, nous y reviendrons) est un droit fondamental qui ne peut finalement être mis en oeuvre que

par une catégorie assez restreinte de la population. Cela est d'autant plus grave que le développement de la composante juridique des relations sociales rend chaque jour plus criantes les inégalités qui en résultent : entre les conjoints en instance de divorce, car les différences de revenus n'ont pas encore été compensées judiciairement, entre l'usager et l'Administration, retranchée derrière le privilège du préalable, entre le surendetté et l'organisme de crédit qui va mettre à ses basques une armée de professions judiciaires et para judiciaires.

Dans ces conditions, toutes les réformes qui conduiraient soit à réduire le nombre des bénéficiaires à l'aide juridictionnelle, soit à en augmenter le coût pour les justiciables, vont à l'encontre de ce qui nous semble être l'axe principal de toute réforme : rendre effectif l'accès au droit qui, actuellement, ne l'est pas.

Le second problème est celui de savoir à quel type de prestations est destinée l'aide juridictionnelle. Jusqu'en 1991, elle concernait exclusivement les frais du procès. Mais, plus largement, l'accès au droit n'était pas pris en compte. La loi de 1991 et celle de 1998 ont indéniablement changé la perspective : aujourd'hui, les aides dans des procédures non-juridictionnelles (médiation, transaction) sont favorisées et promues. Il en va de même pour l'aide en amont de litiges, avec la création des " maisons de Justice et du droit " qui ont vocation, comme leur nom l'indique, à faciliter l'accès à tous les services publics de cette nature aux personnes qui en éprouvent la nécessité. Mais, malheureusement, il y a loin de la prévision légale à la réalité du terrain. Aujourd'hui, malgré les initiatives remarquables qui se mettent en place dans le ressort de certains tribunaux et barreaux, le mouvement de création des maisons de la justice reste timide : il n'en existe encore que 47 (contre 27 il y a deux ans). Les subventions pourtant modestes fournies par le ministère de la Justice à ces réalisations ne sont pas épuisés, faute de projets, certains départements d'importance en sont encore dépourvus, les conseils départementaux d'accès au droit, supposés les fédérer, sont encore moins nombreux.

Comment expliquer cette lenteur des structures à se mettre en place ? probablement parce que le Parlement et le Gouvernement ont privilégié une démarche très décentralisée qui repose en grande partie sur la bonne volonté, les initiatives (et une bonne part du financement !) des partenaires locaux (tribunaux, collectivités locales, professions juridiques). Dans ces conditions, si le déploiement de nouveaux moyens est nécessaire, nul doute qu'il ne doive profiter en priorité à l'aide à la création de ces institutions, en particulier en pratiquant une incitation financière plus forte de chacun des acteurs locaux à y trouver sa place. Pour ce qui concerne les avocats, notamment, il paraîtrait logique qu'une revalorisation des prestations passe par un engagement accru dans la création ou la gestion de ces structures.

II - L'aide juridictionnelle face aux modes d'exercice de la profession d'avocat

Si la crise actuelle de l'aide juridictionnelle déclenchée par les avocats nous paraît donc dissimuler certaines questions essentielles, simultanément, elle en révèle d'autres sur lesquelles il est indispensable de s'arrêter pour réfléchir.

Tout le mouvement actuel est fondé sur une sorte d'unanimité de l'ensemble de la profession d'avocat alors qu'il nous semble que la sociologie de cette profession et ses conditions d'exercice font apparaître des situations sensiblement différentes par rapport à cette question de l'aide juridictionnelle.

Si l'on voulait schématiser, dans tous les sens du terme, le positionnement des avocats par rapport à l'aide juridictionnelle, il faudrait figurer un axe aux extrémités duquel on trouverait deux situations diamétralement opposées : d'un côté, les petites structures, de création récente et non spécialisées, ou certaines catégories de jeunes avocats pour lesquels l'aide juridictionnelle représente une part significative voire importante de l'activité. Ils sont volontaires, dans les barreaux dans lesquels les dossiers sont distribués sur la base du volontariat, ils y consacrent un temps important et l'équilibre de leur activité repose au moins partiellement sur les prestations qui leurs sont versées dans ce cadre.

De l'autre côté, nous trouvons des grandes, voire très grandes structures, ou des cabinets très spécialisés, pour lesquels le traitement des dossiers d'aide juridictionnelle représente un coût considérable, précisément à raison de la charge financière de la structure, dont les « clients » de l'aide juridictionnelle sont loin du cœur de cible. Ceux-là, en règle générale (et sauf quelques notables exceptions), ne sont pas volontaires pour les dossiers d'aide juridictionnelle et demandent à leurs collaborateurs, de manière plus ou moins insistante, de ne pas l'être non plus.

Entre ces deux extrêmes, il existe des situations variées et nuancées de cabinets qui acceptent des dossiers relevant de l'aide juridictionnelle ou au sein desquels certains associés ou collaborateurs exercent cette activité. Pour ceux-là, tout en étant « chronophage » et génératrice de coûts, l'activité d'aide juridictionnelle n'entre pas dans le calcul de l'équilibre économique de la structure, ce sont plus souvent des convictions ou le souhait d'acquérir de l'expérience qui justifient le choix de s'insérer dans cette activité.

Si l'on admet cette présentation, toute schématique qu'elle est, il faut également admettre que la revalorisation pure et simple des allocations versées aura des conséquences sur la répartition des cabinets d'avocats par rapport à cet axe : certains seront tentés de ne plus se consacrer qu'à l'aide juridictionnelle, au risque d'une certaine fonctionnarisation. De nouvelles structures « entrèrent sur le marché » pour reprendre une terminologie commerciale, car celui-ci deviendra plus profitable, et accroîtront ainsi la concurrence pour l'obtention des dossiers. On risque même d'assister à la naissance de cabinets importants vivant de cette activité, un peu à la manière dont certains huissiers vivent du recouvrement des contraventions. Dès lors, les bureaux d'aide juridictionnelle, les bâtonniers se verront soumis à une pression accrue pour la répartition des dossiers. Autant dire, sans vouloir verser dans le catastrophisme, que cet afflux de moyens publics fera probablement émerger plus de problèmes qu'il n'en résoudra.

Deux perspectives de réforme nous paraissent dès lors susceptibles d'être mises en oeuvre. La première relève principalement de l'Etat, l'autre de l'organisation de la profession.

En premier lieu, ce dont a besoin avant tout le mécanisme actuel de l'aide juridictionnelle, c'est d'une rationalisation. Les « unités de valeur » qui déterminent la rémunération de chaque prestation sont fixées dans des conditions trop abstraites qui, fatalement, sont en décalage avec la réalité et même avec les objectifs de la politique d'accès au droit : pourquoi mieux rémunérer le procès que la transaction par exemple ? Sans doute pour des préoccupations louables de contrôle de la réalité de la prestation, mais, en même temps, ce système est aveugle et sous-estime les efforts de presque tous pour le contrôle de quelques-uns. Pourquoi ne pas substituer aux « unités de valeur » nationales un système déconcentré ou chaque barreau, en relation avec ses préoccupations locales, fixerait des barèmes différenciés, voire même, rêvons un peu, disposerait d'un certain pouvoir d'appréciation.

Dans le même ordre d'idées, le système de paiement des indemnités d'aide juridictionnelle est aujourd'hui trop lourd et trop complexe. Certains avocats vont jusqu'à renoncer au recouvrement de leur rémunération. Il faut par conséquent le simplifier pour le rendre plus fluide et plus rapide.

Mais, et c'est probablement à ce stade de notre réflexion que nous risquons d'encourir le plus de critiques, il nous semble que la gestion de l'aide juridictionnelle doit également faire l'objet de compensations internes à la profession d'avocat. Si l'on admet, et cela n'est guère contestable, que l'aide juridictionnelle est une composante du service public de la Justice, alors il ne serait pas absurde que la charge de ce service public soit plus également réparti au sein de la profession : entre les structures qui s'investissent dans cette mission et celles qui, au contraire, s'en exonèrent. Il nous paraît qu'une certaine mutualisation (par exemple en modulant les cotisations ordinales) de ce coût aurait une logique : associer l'ensemble de la profession à ce service public, une partie par son travail, l'autre partie par son concours financier. Cela renforcerait également l'implication de l'ensemble des acteurs dans le fonctionnement du dispositif et à ce titre pourrait donner un nouvel élan à la réflexion sur son

avenir.

Nous avons dit en commençant que l'objet essentiel de cette contribution était de lancer le débat. La parole est désormais à la Défense.

Mots clés :

AIDE JURIDIQUE * Aide juridictionnelle * Unité de valeur * Revalorisation * Avocat * Contestation

(1) <http://www.answeb.net/UJA/actualit.html> (site de l'UJA de Marseille).

(2) V., sur ce point, l'entretien accordé par F. Teitgen, Bâtonnier de l'Ordre des avocats à la Cour de Paris, aux Petites Affiches (22 nov. 2000, p. 5).