

INTRODUCTION	1
1ère PARTIE AMÉLIORER L'AIDE PERMETTANT L'ACCÈS À LA JUSTICE ET AU DROIT	6
1.1 Un accès plus ouvert à la justice par un élargissement des possibilités d'octroi de l'aide juridictionnelle	6
<i>1.1.1 Les juridictions et les contentieux concernés</i>	6
1.1.1.1 L'aide juridictionnelle devant les juridictions civiles	8
1.1.1.2 L'aide juridictionnelle devant les juridictions pénales	8
<i>1.1.2 L'évolution des admissions à l'aide juridictionnelle</i>	10
1.1.2.1 Le constat : un fort développement de l'aide juridictionnelle depuis la réforme	10
1.1.2.2 Un développement aux multiples causes	12
1.1.2.3 Des interactions entre l'augmentation de l'aide juridictionnelle et la progression du contentieux général .	20
<i>1.1.3 Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle</i>	23
1.1.3.1 Les bénéficiaires en matière civile : caractéristiques socio- démographiques	23
1.1.3.2 Les bénéficiaires en matière civile : taux d'aide juridictionnelle par nature de contentieux	24
1.1.3.3 Les bénéficiaires en matière pénale	27
1.2 Les conditions de traitement des demandes	30
<i>1.2.1 Le rôle dévolu aux bureaux d'aide juridictionnelle situés au siège des tribunaux de grande instance</i>	30
1.2.1.1 L'organisation des bureaux	31
1.2.1.2 Les moyens des bureaux situés auprès des tribunaux de grande instance	33
1.2.1.3 L'activité et le fonctionnement des bureaux situés près les tribunaux de grande instance	36
<i>1.2.2 Le nouveau rôle des greffes</i>	40
1.2.2.1 La délivrance des attestations de mission	40
1.2.2.2 L'établissement des états de recouvrement	42
<i>1.2.3 Les bureaux d'aide juridictionnelle situés auprès des juridictions suprêmes et auprès de la Commission des recours des réfugiés</i>	42
1.2.3.1 Le bureau situé auprès du Conseil d'Etat	42
1.2.3.2 Le bureau situé auprès de la Cour de cassation	44
1.2.3.3 Le bureau situé auprès de la	

	Commission des recours des réfugiés...	47
1.3 La création de l'aide à l'accès au droit		48
<i>1.3.1 Un objectif ambitieux</i>		48
1.3.1.1 Une meilleure prise en compte des besoins exprimés		48
1.3.1.2 La définition de l'accès au droit		49
1.3.1.3 Le dispositif institutionnel		50
<i>1.3.2 Une mise en oeuvre difficile</i>		51
1.3.2.1 Le constat		51
1.3.2.2 Les difficultés rencontrées		52
1.3.2.3 Les premières applications : l'action des conseils départementaux de l'aide juridique constitués		53
<i>1.3.3 Les perspectives d'évolution</i>		55
2ème PARTIE	FAVORISER UNE DÉFENSE DE QUALITÉ	58
2.1 La rétribution des avocats et des auxiliaires de justice : D'un système d'indemnisation au concept de contribution de l'Etat		58
<i>2.1.1 Le mode de rétribution des avocats et auxiliaires de justice</i>		58
2.1.1.1 Les débats ayant précédé l'élaboration de la loi		58
2.1.1.2 La situation actuelle		59
2.1.1.3 Les appréciations portées sur le système actuel		61
<i>2.1.2 L'évolution du volume des contributions</i>		62
<i>2.1.3 La répartition des missions entre avocats</i>		63
2.2 L'élaboration par les barreaux de politiques d'aide juridictionnelle		66
<i>2.2.1 La participation des avocats à l'aide juridictionnelle</i>		66
2.2.1.1 Les principes posés par le législateur et leur application		66
2.2.1.2 Le mode de désignation des avocats		67
<i>2.2.2 L'individualisation des rétributions</i>		69
2.2.2.1 La modulation des rétributions		69
2.2.2.2 Le versement de provisions		70
2.2.2.3 La régulation des honoraires complémentaires librement négociés dans le cadre de l'aide juridictionnelle partielle		71
<i>2.2.3 Les protocoles de l'article 91 du décret</i>		72
2.2.3.1 Le contenu et l'impact des protocoles		72
2.2.3.2 Le financement des protocoles . .		73
2.2.3.3 L'évaluation des protocoles....		75
2.3 La gestion par les barreaux des fonds de l'aide juridictionnelle		76
<i>2.3.1 La répartition des rôles</i>		77
<i>2.3.2 Les moyens humains et matériels mis en oeuvre</i>		78
<i>2.3.3 Les difficultés rencontrées et les améliorations à apporter au dispositif</i>		79
3ème PARTIE	MAÎTRISER L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF	81

3.1 Les mécanismes d'évaluation	81
3.1.1 <i>Le dispositif statistique</i>	81
3.1.1.1 La statistique des admissions	81
3.1.1.2 La statistique des paiements par les CARPA	82
3.1.2 <i>L'évaluation au plan national</i>	83
3.1.3 <i>L'évaluation au plan local</i>	84
3.2 Les mécanismes de contrôle et de maîtrise des coûts	85
3.2.1 <i>Le contrôle opéré par les bureaux d'aide juridictionnelle et par les greffes</i>	85
3.2.1.1 L'appréciation et le contrôle des ressources par les bureaux d'aide juridictionnelle	85
3.2.1.2 Le contrôle des unités de valeur dans la délivrance des attestations de mission	87
3.2.2 <i>L'impact des mesures destinées à réguler la dépense</i>	88
3.2.2.1 Les mécanismes qui reçoivent application	88
3.2.2.2 Les mécanismes dont le fonctionnement pourrait être amélioré	89
3.2.3 <i>Le recouvrement</i>	91
3.2.3.1 Les modalités et les conditions du recouvrement	91
3.2.3.2 La mise en oeuvre par les greffes de la procédure de recouvrement	92
3.3 Le contrôle de la gestion des dotations	94
3.3.1 <i>L'économie générale du dispositif</i>	94
3.3.2 <i>Le contrôle interne</i>	96
3.3.2.1 <i>Le rôle des CARPA et de l'UNCA</i>	96
3.3.2.2 Le rôle des commissaires aux comptes	97
3.3.3 <i>Le contrôle de l'Etat</i>	99
 CONCLUSION	 102

INTRODUCTION

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et le décret d'application n° 91-1266 du 19 décembre 1991 sont entrés en vigueur le 1er janvier 1992. Ils remplacent respectivement, les dispositions de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 modifiée par la loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982, relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office, et celles du décret n° 72-809 du 1er septembre 1972 modifié par le décret n° 83-154 du 28 février 1983.

De nombreux textes¹ sont intervenus depuis pour :

- adapter le nouveau dispositif d'aide juridictionnelle aux départements et territoires d'outre-mer ;
- compléter le champ d'application de l'aide juridictionnelle (aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue - audition de l'enfant en justice - assistance des étrangers faisant l'objet de la procédure prévue à l'article 35 de l'ordonnance du 2 novembre 1945) ;
- adapter certaines dispositions aux réformes de la procédure pénale ;
- améliorer le dispositif existant (modification du mode de revalorisation des plafonds d'admission - modification des barèmes de l'article 90 du décret et du taux de majoration de la dotation complémentaire - extension du champ des protocoles de l'article 91 - vice-présidence des bureaux par le greffier en chef du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel - désignation du trésorier payeur général comme contrôleur d'Etat des conseils départementaux de l'aide juridique) ;
- fixer le montant de l'unité de valeur (lois de finances du 30 décembre 1992 et du 29 décembre 1994).

Toutefois, le décret relatif à l'adaptation du dispositif à la collectivité territoriale de Mayotte n'est pas encore intervenu. Il devrait être prochainement soumis au Conseil d'Etat. Par ailleurs, la loi du 24 août 1993, relative à la procédure pénale, qui a étendu l'aide juridictionnelle à l'assistance des personnes placées en garde à vue et qui a mis fin au régime transitoire instauré en mars 1993, n'a pas expressément prévu le cas des mineurs régi par l'article 4 de l'ordonnance du 2 février 1945 qui organise leur retenue ou leur garde à vue selon des modalités spécifiques.

¹ La liste de ces textes est jointe en annexe

Ainsi et hormis ces deux derniers points, répondant à un souhait général de réforme, un ensemble législatif et réglementaire entièrement nouveau régit les conditions d'accès des justiciables défavorisés à la justice et au droit ; il s'est agi, en effet, de remédier aux insuffisances des textes antérieurs que le rapport du 26 avril 1990, établi, sous l'égide de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, par la commission présidée par le conseiller d'Etat Paul Bouchet, avait mises en évidence par trois catégories de critiques :

- une insuffisante couverture des besoins d'accès à la justice et au droit en raison de l'érosion progressive des seuils de ressources et d'un champ d'application incomplet,
- une insuffisante indemnisation des avocats susceptible d'affecter la qualité de leurs prestations,
- une insuffisante maîtrise de l'évolution de la dépense publique.

S'inspirant assez largement des conclusions de ce rapport, la loi sur l'aide juridique et les textes d'application avaient donc trois objectifs essentiels :

- améliorer les possibilités d'accès à la justice offertes aux justiciables les plus démunis, par un relèvement des seuils de ressources ouvrant droit au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ou partielle ainsi que par une extension du champ d'application, et favoriser un meilleur accès au droit des citoyens en développant l'aide à la consultation et l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles ;
- améliorer les conditions de rémunération des prestations des auxiliaires de justice, tout particulièrement des avocats, et, tout en responsabilisant ceux-ci dans la gestion de la dépense publique, accentuer la qualité de la défense ;
- créer les conditions d'une meilleure maîtrise de l'évolution du dispositif et de la dépense publique qu'il génère.

La mise en oeuvre des nouvelles dispositions a été accompagnée d'un effort important du ministère de la justice portant à la fois sur l'information, la formation et les moyens matériels dans le cadre d'une action coordonnée des différentes directions concernées.

C'est ainsi que plusieurs circulaires particulièrement détaillées et pratiques, ont été adressées aux juridictions ; que des actions de formation portant sur les aspects juridiques et sur l'application informatique ont été assurées avec le concours de l'Ecole nationale de la magistrature et de l'Ecole nationale des greffes, tant au niveau national qu'au niveau régional ou local ; qu'enfin, l'informatisation de tous les bureaux d'aide juridictionnelle, en métropole et dans les départements d'outre mer, a été réalisée dans une perspective de rationalisation et d'allègement des tâches.

A cela, il convient d'ajouter l'élaboration et la mise en place d'un dispositif de recueil statistique, le développement de modalités techniques permettant le transfert d'informations des caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) vers la chancellerie, ainsi que la mise en place des moyens humains et matériels chargés de procéder au calcul et au



versement des dotations au profit des barreaux.

Le coût des moyens matériels destinés à la mise en oeuvre des nouvelles dispositions a pu être évalué à environ 15 millions de francs dont 11,2 millions de francs pour l'informatisation.

Ce montant s'ajoute à l'effort consenti par l'Etat pour répondre à l'augmentation de sa contribution à la rétribution des auxiliaires de justice.

En corollaire à cet effort, il faut relever celui accompli par la profession d'avocats et par l'union nationale des caisses des avocats (UNCA) pour l'organisation administrative et informatique des CARPA, qui a abouti à la mise en place d'une gestion comptable convenable des dotations servies à chaque barreau.

La loi nouvelle a instauré un dispositif de suivi et d'évaluation dans lequel le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ), chargé notamment de recueillir toutes informations quantitatives et qualitatives sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'accès au droit et de proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer, a un rôle essentiel. Cet organisme qui a en outre une mission d'incitation et d'harmonisation des actions locales, a été installé le 4 février 1993 et a tenu plusieurs séances au cours desquelles il a notamment émis des avis sur les modifications législatives et réglementaires envisagées en la matière.

La loi a aussi prévu l'établissement d'un rapport au Parlement sur le bilan des trois premières années d'application des nouveaux textes et d'un rapport intermédiaire après un an et demi d'application (article 78 de la loi du 10 juillet 1991).

Le rapport intermédiaire, du 16 juillet 1993, soulignait l'engagement financier important de l'Etat - triplement des crédits de 1990 à 1993 -, l'amélioration significative de la rétribution des avocats et la responsabilisation corrélative de la profession. Il constatait, sans pouvoir en donner la mesure exacte, une augmentation des charges de travail dans les juridictions et une progression moins forte que prévue des demandes d'aide juridictionnelle.

Il mettait en exergue les efforts restant à accomplir dans la mise en oeuvre de la réforme ; qu'il s'agisse de l'aide juridictionnelle (fonctionnement des bureaux, diligences incombant aux greffes) ou encore de l'accès au droit (création des conseils départementaux, développement d'actions concrètes répondant aux objectifs de la loi). Il relevait enfin les perspectives intéressantes offertes tant par les protocoles conclus entre des barreaux et des juridictions tendant à l'amélioration de la défense pénale, que par la prise de conscience progressive, par les partenaires de l'institution judiciaire, des liens existants entre l'aide juridictionnelle et l'aide à l'accès au droit.

Le premier rapport du Conseil national de l'aide juridique a été établi au mois de juillet 1994. Traitant tous les aspects de l'aide juridique et soulignant aussi les problèmes subsistants dans la mise en oeuvre du dispositif, il mettait notamment l'accent sur la question de la défense devant les juridictions des pensions militaires et la Commission des recours des réfugiés. Comme le rapport intermédiaire, il insistait sur les difficultés rencontrées dans la

constitution des conseils départementaux de l'aide juridique.

Pour établir le présent rapport qui constitue le bilan des trois premières années d'application, une mission d'évaluation a été confiée à un groupe de travail constitué de représentants des directions de la chancellerie dont la coordination a été assurée par l'inspection générale des services judiciaires.

La démarche méthodologique de ce groupe de travail a consisté, dans un premier temps, à rassembler les éléments statistiques disponibles à l'administration centrale ainsi que les informations comptables et financières transmises par les CARPA à la direction de l'administration générale et de l'équipement et à les analyser. Des questionnaires ont été adressés à l'ensemble des bureaux d'aide juridictionnelle, afin de recueillir des éléments d'appréciation sur les conditions de mise en oeuvre des dispositions nouvelles. Leurs réponses ont donné lieu à une exploitation systématique.

Une enquête a été aussi conduite auprès d'un échantillon représentatif de greffes, englobant toutes les catégories de juridiction de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, afin d'obtenir des indications sur la manière dont sont accomplies les tâches qui leur reviennent.

Une enquête a été également effectuée par la sous-direction de la statistique auprès des demandeurs à l'aide juridictionnelle sur la période du 13 au 25 mars 1995.

Un questionnaire a enfin été adressé à tous les présidents des tribunaux de grande instance des chefs lieux de département afin de mesurer le développement de l'aide à l'accès au droit.

Mais, soucieuse de ne pas limiter son information à ces seuls éléments, la mission d'évaluation a effectué des déplacements dans des juridictions sélectionnées en considération de leur importance ou des particularités observées lors du traitement des données recueillies, dans les conditions ci-dessus énoncées, et qui, pour la plupart, avaient déjà été visitées lors de l'établissement du rapport intermédiaire.

La mission s'est ainsi rendue dans les cours d'appel de Lyon et Bordeaux, les tribunaux de grande instance de Paris, Nanterre, Bobigny, Pontoise, Lyon, Bordeaux, Nantes, Nice, Strasbourg, les cours administratives d'appel de Lyon et Bordeaux, les tribunaux administratifs de Lyon, Bordeaux, Nice et Strasbourg. Ces déplacements ont été l'occasion d'entretiens avec les chefs de cour et de juridiction, les présidents des bureaux d'aide juridictionnelle, les greffiers en chef ainsi qu'avec les bâtonniers, les présidents et trésoriers des CARPA. Ils ont aussi permis d'observer le fonctionnement des secrétariats des bureaux d'aide juridictionnelle ainsi que les conditions de gestion par les CARPA des fonds versés par l'Etat. Des visites, limitées au bureau d'aide juridictionnelle et au greffe, ont été également effectuées à Laon, Douai, Lille, Meaux.

Enfin l'inspection générale lors d'une mission effectuée dans l'ensemble des juridictions du ressort de la cour d'appel de Douai a porté une attention particulière aux questions relatives à l'aide juridique.

Souhaitant associer les professions concernées au bilan effectué, la mission a eu des entretiens avec des représentants du conseil national du barreau, de la conférence des bâtonniers, de l'union nationale des caisses d'avocats et a consulté les représentants des autres professions judiciaires. Des membres de la mission ont assisté au colloque organisé par le conseil national des barreaux le 11 mars 1995 à Poitiers dont les actes ont constitué un instrument utile de réflexion. La conférence des bâtonniers a, à la demande de la mission, consulté les bâtonniers sur le fonctionnement de l'aide juridique.

L'UNCA a également effectué un travail de collecte d'informations sur la répartition des missions d'aide juridictionnelle. L'exploitation qui en a été faite par la chancellerie a été communiquée aux organismes représentatifs de la profession.

Le Conseil national de l'aide juridique et son président ont aussi été consultés.

Une réunion de travail a été organisée avec le ministère du budget.

L'étude qui a été ainsi menée, a permis de vérifier si les principaux objectifs poursuivis par le législateur ont été atteints et de préciser les causes qui ont pu limiter ou même faire obstacle à leur réalisation.

Ces objectifs étaient essentiellement au nombre de trois. Il s'agissait, ainsi que l'exprime l'exposé des motifs de la loi, d'améliorer l'aide permettant l'accès à la justice et au droit, de favoriser une défense de qualité, d'assurer enfin la maîtrise de l'évolution du dispositif. C'est autour de ces trois axes que les développements qui suivent seront articulés.

1ère PARTIE AMÉLIORER L'AIDE PERMETTANT L'ACCÈS À LA JUSTICE ET AU DROIT

Afin de remédier aux insuffisances du système antérieur résultant du niveau des plafonds d'admission et du caractère restrictif du champ couvert par l'aide judiciaire, la loi et son décret d'application ont plus largement ouvert l'aide permettant l'accès à la justice (1.1). Ils ont aussi, dans le but notamment de faciliter la démarche des justiciables et d'assurer une meilleure gestion, rénové les modalités de traitement des demandes d'aide juridictionnelle (1.2). Ils ont enfin institué, et c'est l'une des principales innovations, l'aide à l'accès au droit en distinguant d'une part, l'aide à la consultation, portant sur les droits et obligations relatifs aux droits fondamentaux et aux conditions essentielles de vie du bénéficiaire et, d'autre part, l'assistance devant les commissions à caractère non juridictionnel (1.3).

1.1 Un accès plus ouvert à la justice par un élargissement des possibilités d'octroi de l'aide juridictionnelle

Permettre aux plus démunis d'accéder à la justice en leur donnant, par l'assistance d'un conseil, qui peut être choisi et plus seulement désigné, la possibilité de faire valoir leurs droits constituait l'objectif essentiel de la loi. A-t-il été atteint ? La réponse à cette question peut être abordée sous trois aspects que permettent de mesurer les études statistiques.

Il convient dans une première approche de rechercher quels sont les contentieux et juridictions concernés afin de vérifier dans quelles proportions les champs d'application sont couverts. L'année 1994 qui constitue la troisième année d'application peut être considérée comme une bonne référence.

L'étude de l'évolution des admissions à l'aide juridictionnelle, deuxième volet des investigations, permet de mesurer le développement de l'aide qui a suivi la réforme mais surtout de répondre aux interrogations concernant les facteurs de cette augmentation et les interactions possibles entre sa progression et les mouvements concernant les contentieux.

Les effets de la réforme doivent enfin être appréciés au regard des bénéficiaires.

1.1.1 Les juridictions et les contentieux concernés

En 1994, les bureaux d'aide juridictionnelle ont rendu 645 363 décisions. Ils ont admis 581 828 personnes au bénéfice de l'aide juridictionnelle. L'aide totale est beaucoup plus souvent octroyée que l'aide partielle, cette dernière ne représentant que 12,8% de l'ensemble des admissions. L'aide partielle est davantage accordée devant les juridictions civiles (18,2%) que devant les juridictions administratives (9,5%) ou répressives (4,2%) (tableau 1).

Les demandes d'aide juridictionnelle ont été rejetées en moyenne dans 9,8% des cas. Le taux de rejet varie beaucoup d'une juridiction à l'autre : supérieur à 80% devant les cours suprêmes, il ne dépasse pas 4% devant les juridictions pénales, les juridictions administratives et les juridictions civiles occupant une position intermédiaire (respectivement

11,9% et 8,8%). Devant les juridictions du premier et du second degré, le motif de rejet de loin le plus fréquent est le dépassement des plafonds de ressources du demandeur (60%), suivi par l'absence de pièces justificatives (20%), le caractère manifestement irrecevable ou dénué de fondement de l'action (15%), et le désistement du demandeur (4%).

Tableau 1 Décisions prononcées par les bureaux d'aide juridictionnelle en 1994

Juridictions	Décisions							
	Total	Admissions					Rejets	
		AJ totale + AJ partielle		AJ totale	AJ partielle			
		Effectifs	%	Effectifs	Effectifs	% ⁽¹⁾	Effectifs	% ⁽²⁾
Ensemble	645 363	581 828	100	506 847	74 981	12,9	63 535	9,8
Cour suprêmes :	10 139	1 973	0,3	1 640	333	16,9	8 166	80,5
<i>Cour de cassation</i>	8 378	1 676	0,3	1 343	333	19,9	6 702	80,0
<i>Conseil d'Etat</i>	1 761	297	0,0	297	0	0,0	1 464	83,1
Juridictions administratives	4 810	4 237	0,7	3 834	403	9,5	573	11,9
Juridictions judiciaires :	619 642	564 895	97,1	490 688	74 207	13,1	54 747	8,8
<i>civiles</i>	408 218	360 419	61,9	294 768	65 651	18,2	47 799	11,7
<i>pénales</i>	211 424	204 476	35,1	195 920	8 556	4,2	6 948	3,3
Conditions séjour étrangers	10 772	10 723	1,8	10 685	38	0,4	49	0,5

⁽¹⁾ Part des aides juridictionnelles partielles pour 100 admissions

⁽²⁾ Part des rejets pour 100 décisions.

Source : ministère de la justice s/DSED - BAJ

La répartition des admissions par type de juridiction fait ressortir les secteurs d'activité de la justice qui génèrent le plus grand nombre d'aides juridictionnelles. On constate d'abord que ce sont les procédures soumises aux juridictions judiciaires du fond qui constituent la cause de l'essentiel des admissions (97,1 %). On observe ensuite que la grande majorité des aides (62 %) sont octroyées à des justiciables parties à une procédure civile. Les aides accordées à des prévenus, mis en examen ou à des parties civiles dans le cadre d'un procès pénal représentent une part beaucoup plus faible de l'ensemble des admissions (35,2%). Cette répartition des aides traduit une part relative d'aide juridictionnelle très différenciée selon la nature des contentieux. Le calcul des taux d'admission pour 100 justiciables parties à une procédure civile ou pénale permettra de prendre la mesure de ces différences (§ 1.1.3.).

1.1.1.1 L'aide juridictionnelle devant les juridictions civiles

Les procédures formées devant le tribunal de grande instance génèrent à elles seules près des deux tiers des aides accordées en matière civile (65%). Le tiers des admissions restant se répartit entre le tribunal d'instance (13,5%), la cour d'appel (10,7%), le conseil de prud'hommes (6,5%) et les autres juridictions spécialisées (4%).

Les contentieux familiaux constituent la cause principale des demandes d'aide. En effet, près de la moitié des aides octroyées en matière civile ont bénéficié à des justiciables parties à une procédure relevant de la compétence du juge aux affaires familiales (174 167), essentiellement à des époux en instance de divorce (122 203) ou à des ex-époux (37 442). Le poids des contentieux familiaux dans le dispositif d'aide juridictionnelle est bien supérieur à celui des affaires relevant du droit de la famille soumises aux juridictions civiles (74,3% contre 42,3% devant le tribunal de grande instance). Ces différences de structure traduisent, comme on le verra (§1.1.3), un usage plus fréquent de l'aide juridictionnelle dans les contentieux familiaux que dans les autres litiges (construction, responsabilité, inexécution contractuelle, par exemple).

1.1.1.2 L'aide juridictionnelle devant les juridictions pénales

L'assistance des prévenus devant les juridictions de jugement est à l'origine du plus grand nombre d'aides octroyées : 141 407, soit 69,7% de l'ensemble des admissions en matière pénale. Au sein de ces juridictions, le tribunal correctionnel arrive largement en tête avec 49,1 % des admissions, suivi par les juridictions des mineurs (tribunal pour enfants et juge des enfants : 16%), la chambre des appels correctionnels (2,6%) et enfin le tribunal de police (1,2%). L'assistance des accusés renvoyés devant les cours d'assises représente une faible part des aides accordées (0,7%).

Devant les juridictions d'instruction les aides octroyées représentent 17,5% de l'ensemble des admissions. Enfin, l'assistance des parties civiles ou des personnes civilement responsables a été à l'origine de 11,7% de l'ensemble des aides octroyées au titre d'une procédure pénale (tableau 2).

Tableau 2 Les admissions en matière pénale (1994)

Qualité du bénéficiaire	Décisions				Part AJ partielle %
	AJ Totale	AJ partielle	Total		
			Effectifs	%	
Total	194 339	8 488	202 827	100	4,2
Assistance d'un prévenu ou d'un accusé devant une juridiction de jugement	136 937	4 470	141 407	69,7	3,2
Cour d'assises	1 375	18	1 393	0,7	1,3
Cour d'appel	5 153	218	5 371	2,6	4,1
Tribunal correctionnel	96 151	3 518	99 669	49,1	3,5
Juridictions pour mineurs	31 998	528	32 526	16	1,6
Tribunal de police	2 260	188	2 448	1,2	7,7
Assistance devant les juridictions d'instruction	34 651	765	35 416	17,5	2,2
Chambre d'accusation	1 798	39	1 837	0,9	2,1
Juge d'instruction	12 765	359	13 124	6,5	2,7
Juge des enfants	3 225	41	3 266	1,6	1,3
Débat contradictoire (juge des enfants ou juge d'instruction)	16 863	326	17 189	8,5	1,9
Assistance de la partie civile devant	22 673	3 247	25 920	12,8	12,5
le juge d'instruction ou le juge des enfants	4 277	602	4 879	2,4	12,3
la cour d'assises	1 014	80	1 094	0,5	7,3
la chambre des appels correctionnels	936	131	1 067	0,5	12,3
le tribunal correctionnel, le tribunal pour enfants ou le juge des enfants	13 316	2 026	15 342	7,6	13,2
le tribunal de police	3 130	408	3 538	1,7	11,5
Autres procédures	78	6	84	0	7,1

Source ministère de la justice s/DSED, répertoire BAJ

1.1.2 L'évolution des admissions à l'aide juridictionnelle

1.1.2.1 Le constat : un fort développement de l'aide juridictionnelle depuis la réforme

Le nombre des admissions à l'aide juridictionnelle devant les juridictions judiciaires et administratives est passé de 512 892 en 1993 à 579 856 en 1994², soit une hausse de 13,1 %.

Ce rythme d'accroissement de 1994 est un peu plus rapide s'agissant des affaires civiles (+ 13,5 %) que des affaires pénales (+ 12,3 %), mais l'écart est assez ténu.

Cet accroissement important des admissions en 1994 demande à être mis en perspective (graphique 1). En 1984, le nombre d'admissions à l'"aide judiciaire" était de 214 000 et le nombre de commissions d'office de 50 900. Les chiffres correspondants en 1989 étaient de 255 500 pour les premières et de 108 000 pour les secondes.³

En fait, si de 1984 à 1986 la progression des admissions à l'aide juridictionnelle comme des commissions d'office a été soutenue, le nombre des admissions a pratiquement stagné de 1986 jusqu'en 1991, aussi bien en matière civile qu'en matière pénale.

En revanche une rupture est observée en 1992 première année d'application de la réforme. Sur les trois dernières années, les admissions à l'aide juridictionnelle ont augmenté de 66 %, soit un rythme de + 18,5 % par an.

Certes, une certaine décélération peut être observée en 1994 : modérée sur les admissions civiles (+ 13,5 % après + 17 % en moyenne sur les 2 années précédentes), elle est en revanche forte s'agissant des admissions pénales (+ 12,3 % après + 30 % de hausse annuelle moyenne sur les 2 années précédentes). On note, en revanche, une très forte augmentation en matière administrative (+ 50 %) et en matière de conditions de séjour des étrangers (+ 100 %).

Il est donc nécessaire de rechercher, dans un cadre prospectif, les causes de ce développement des admissions depuis 1992, pour tenter de répondre aux questions concernant la poursuite de leur progression. Ce rythme élevé va-t-il se maintenir, ou au contraire, le ralentissement constaté en 1994 (+ 13,1 % après + 21,3 % en 1992-93) est-il le prélude du passage à un nouveau palier de l'aide juridictionnelle, à l'image de celui des années 1986-91?

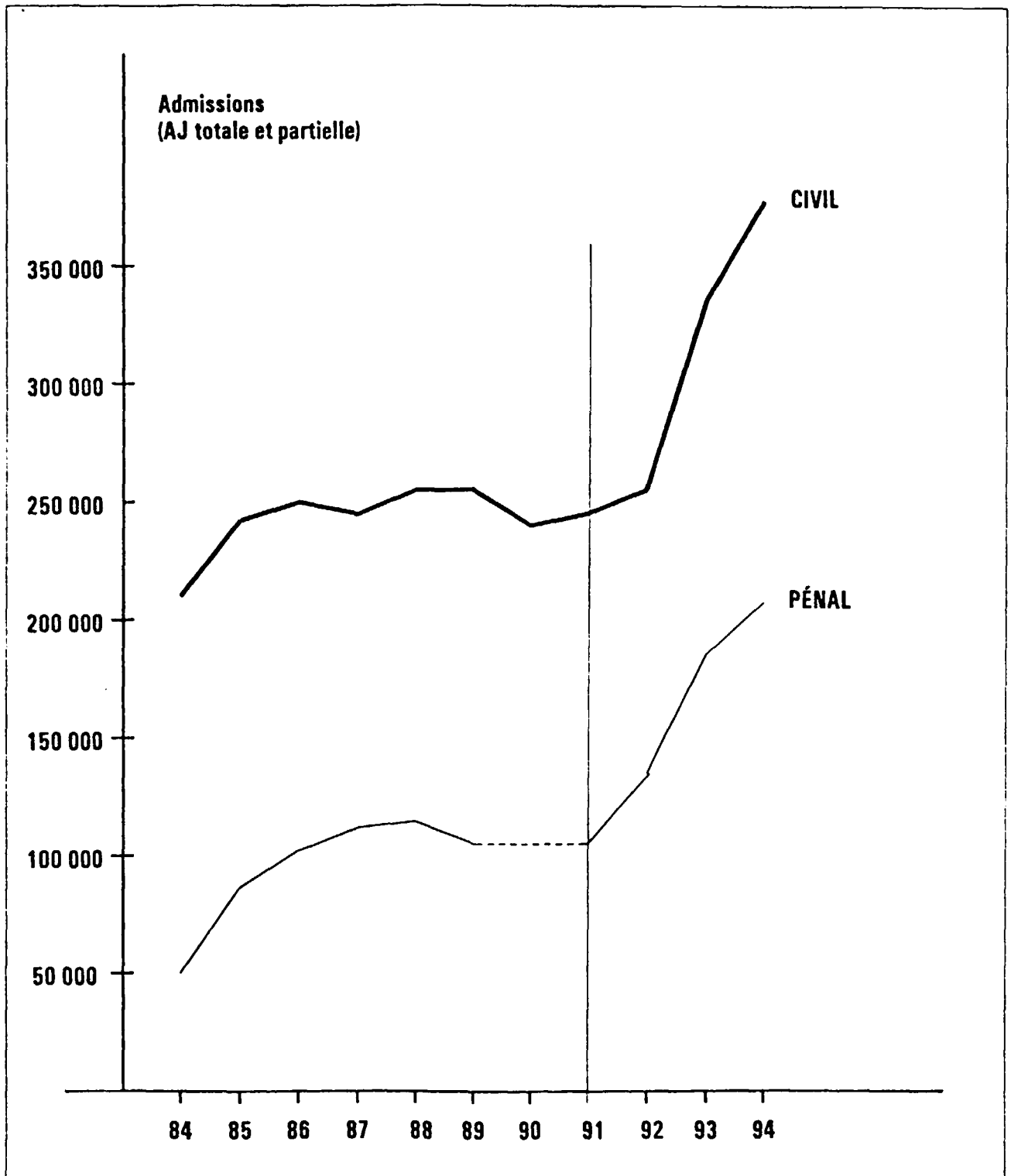
Préalablement aux développements qui vont suivre, il convient de préciser que ces analyses, effectuées au plan national, ne font pas apparaître les situations assez diversifiées d'un bureau à l'autre. Les caractéristiques socio-économiques, les évolutions du niveau de vie, le taux de chômage, l'existence de zones frontalières, le nombre de professionnels du

² Au regard de la prévision initiale arrêtée en 1991, lors des arbitrages sur l'avant projet de loi (560 000 admissions), le volume réel des admissions a été très inférieur en 1992 (-30%), légèrement inférieur en 1993 (-8%). Il l'excède, en revanche, légèrement en 1994 (+3,71 %).

³ cf. Ariel PECHER, l'aide légale en 1989, Ministère de la Justice, INFOSTAT n-14, juin 1990

droit exerçant dans un ressort, sont autant de facteurs influant sur le taux de croissance de d'aide juridictionnelle.

Graphique 1



1.1.2.2 Un développement aux multiples causes

* Le développement des admissions à l'aide juridictionnelle est-il lié à celui du contentieux général ?

On pourrait se demander si le fort développement des admissions à l'aide juridictionnelle depuis 1991 n'est pas simplement le reflet d'un développement identique des contentieux soumis aux juridictions, ces derniers "tirant" en quelque sorte les admissions à l'aide juridictionnelle.

S'agissant des affaires civiles, le lien n'est pas très net (graphique 2). Les affaires civiles nouvelles au fond croissent depuis 1984 à un rythme régulier d'environ + 3,5 % par an.

De leur côté, les admissions civiles à l'aide juridictionnelle ont augmenté assez lentement jusqu'en 1989, avant de connaître un certain fléchissement en 1990-91, puis un très fort développement de 1992 à 1994, beaucoup plus rapide que celui des contentieux civils dans leur ensemble.

La corrélation est donc faible. On peut seulement dire que si depuis la réforme, les admissions en matière civile avaient évolué comme le contentieux civil général, elles auraient crû, elles aussi, à peu près au rythme de + 3,5 % par an. Avec une telle explication, leur nombre n'aurait augmenté de 1991 à 1994 que d'environ 26 000⁽⁴⁾, soit un peu moins de 20 % de l'augmentation effectivement constatée (133 000).

Compte tenu cependant de la relative concentration de l'aide juridictionnelle dans les contentieux familiaux (cf. 1.1.3), il est vraisemblable qu'une partie de ceux-ci (mesures après divorce notamment) et certains contentieux nouveaux en forte progression (JEX) aient un certain effet d'entraînement sur la demande d'aide. La corrélation pourrait donc être plus marquée dans ces domaines. Toutefois on observe s'agissant des seuls divorces, contentieux de masse relativement stable, une augmentation de la demande d'aide juridictionnelle de 7,2% en 1994 (cf. annexe), donc, supérieure à la progression du nombre de demandes au fond. Cette tendance est conforme à la tendance générale.

S'agissant des affaires pénales, le lien est totalement inexistant (graphique 3), puisque le fort développement de ces admissions (très net en dépit du fléchissement de 1989-91), est à mettre en regard d'une baisse continue des poursuites devant les tribunaux correctionnels depuis 1985 (92 % des admissions à l'aide juridictionnelle pénale correspondent à des délits jugés par les tribunaux correctionnels).

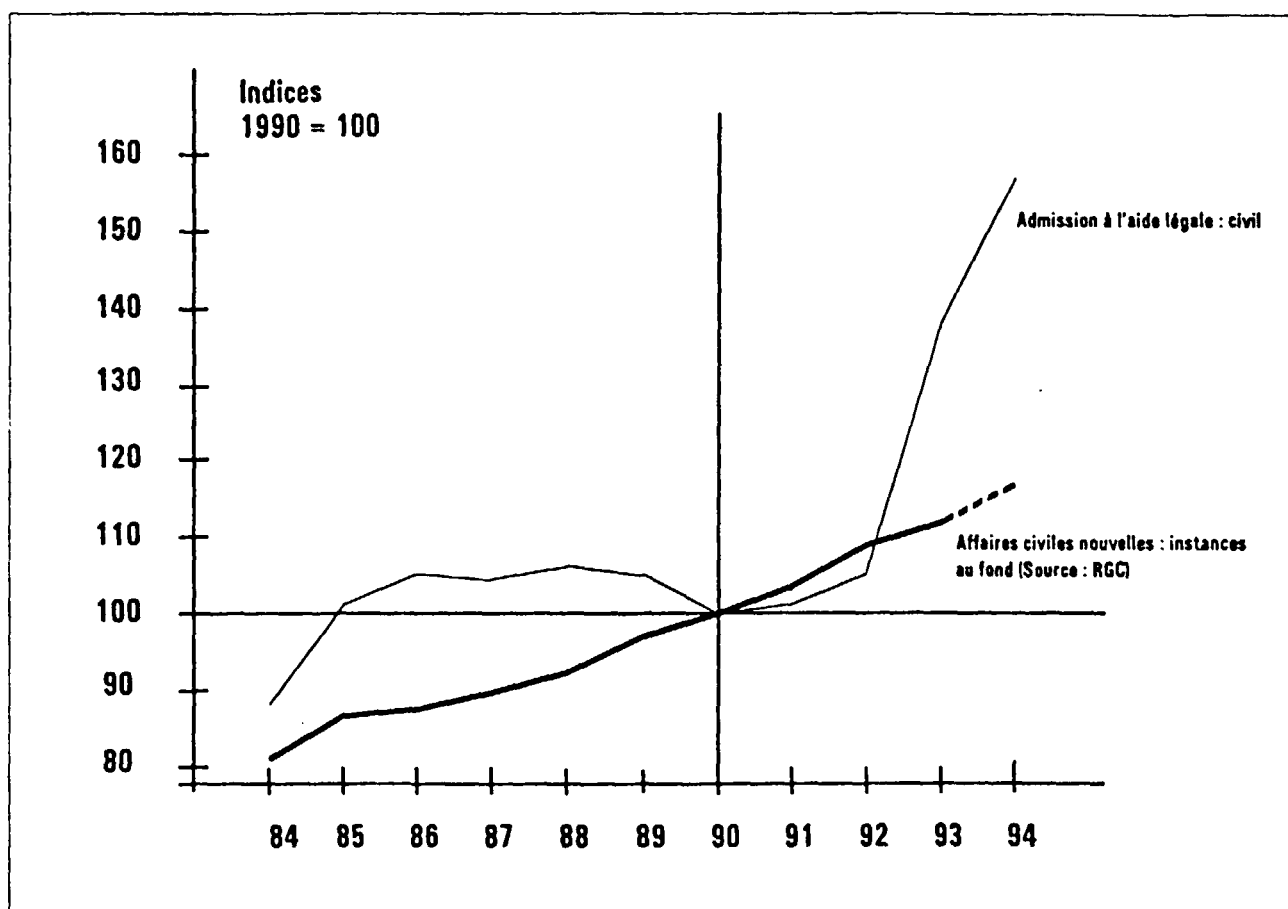
Non seulement les admissions en matière pénale n'évoluent donc pas comme les affaires pénales en général, mais si un tel lien avait existé, on aurait dû observer une baisse des admissions pénales, au lieu de l'augmentation de 98 000 constatée entre 1991 et 1994.

⁴ Nombre d'admissions civiles en 1991 : 241 394

Accroissement sur 3 ans au rythme de + 3,5 % par an : $241\,394 \times (1,035^3 - 1) = 26\,000$

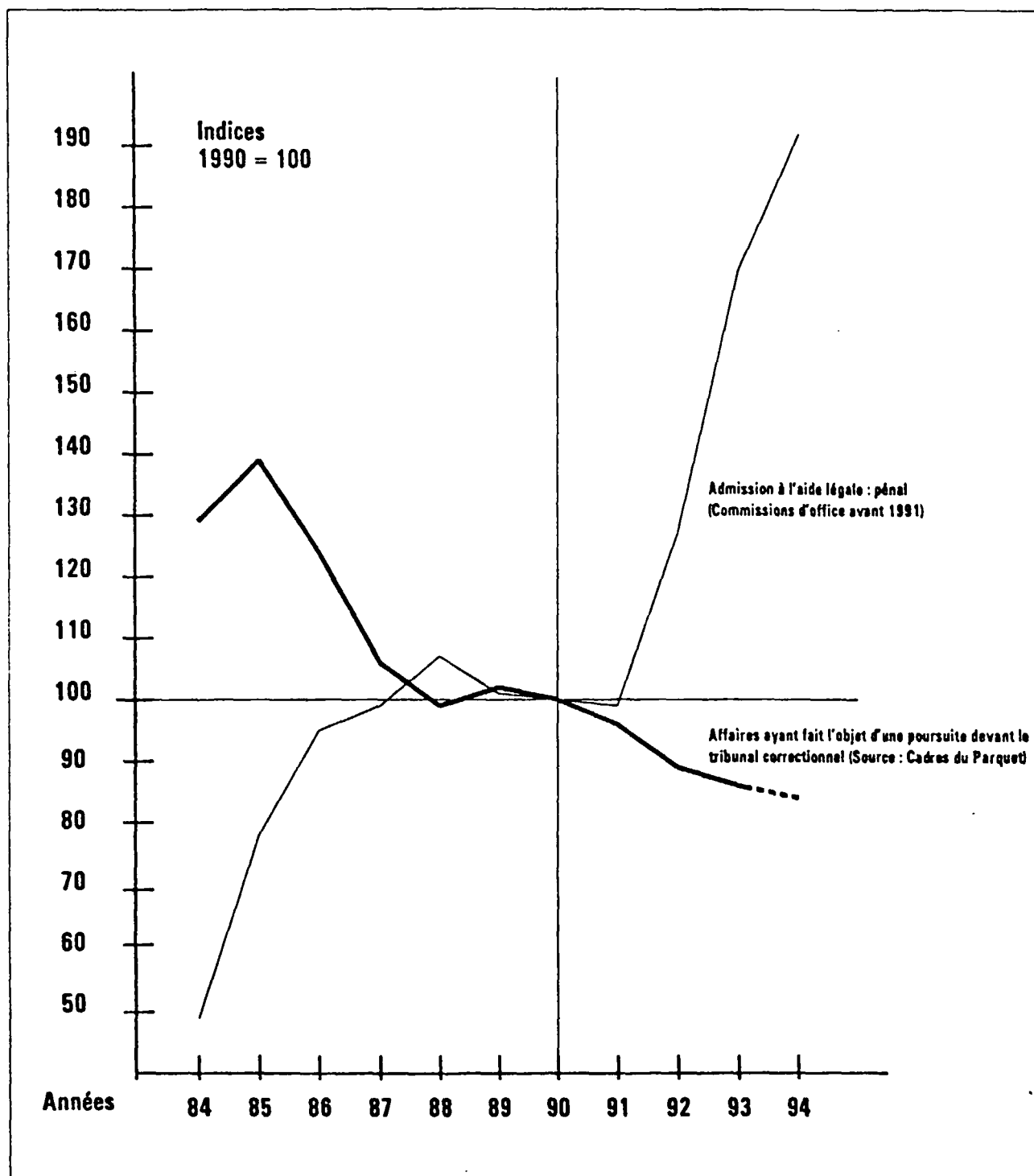
Graphique 2

Evolutions comparées AJ civile / contentieux général civil



Graphique 3

Evolutions comparées AJ pénale / contentieux pénal général



* L'effet du relèvement des plafonds de ressources sur les admissions à l'aide juridictionnelle

Il est clair que le relèvement des plafonds de ressources introduit par la réforme de 1991 a permis de faire bénéficier de l'aide juridictionnelle totale des justiciables qui n'auraient pu prétendre auparavant qu'à l'aide juridictionnelle partielle, et par ailleurs de faire bénéficier de l'aide juridictionnelle partielle des justiciables qui n'auraient pu prétendre auparavant à aucune aide.

Cela étant, la question se pose de savoir quelle fraction de la hausse des admissions entre 1991 et 1994 peut s'expliquer par cet effet "mécanique" du relèvement des plafonds de ressources ?

Pour y répondre, ont été considérés les revenus de chaque demandeur, tels qu'ils sont relevés à partir des demandes et des octrois des aides juridictionnelles. La définition du revenu pris en compte correspond à celle qui sert de base à l'admission à l'aide juridictionnelle ; il s'agit donc de revenus après abattement pour charges de famille.

Parmi les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale en 1994, ont été distingués les "nouveaux bénéficiaires", c'est-à-dire ceux qui n'auraient pas bénéficié de l'aide juridictionnelle totale avec les règles de 1991 (ressources supérieures aux plafonds en vigueur avant la réforme), et les "anciens bénéficiaires", c'est-à-dire ceux qui auraient obtenu de toute façon cette aide en 1994 car ils étaient déjà en dessous des plafonds de 1991. Le seuil des ressources (après abattement pour charges de famille) qui permet de séparer les nouveaux bénéficiaires des anciens est de 3 354 F/mois⁵.

La même séparation a été faite au sein des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle en 1994. Les nouveaux bénéficiaires, c'est-à-dire ceux qui n'auraient pas eu droit à l'aide juridictionnelle partielle avec les règles de 1991, sont ceux qui ont des revenus (après abattement pour charges de famille) supérieurs à 5 083 F/mois⁶.

L'analyse a été faite séparément pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle civile et pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle pénale.

- En référence aux tranches de ressources distinguées, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle civile en 1994 se trouvent dans l'une des situations suivantes (graphique 4a):

1/ Ressources en dessous du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle totale en vigueur avant la réforme du 10 juillet 1991 : il s'agit de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale en 1994 qui auraient pu y prétendre aussi bien avant le relèvement du plafond de ressources, donc non concernés par ce dernier.

⁵ Plafond de ressources nettes pour être éligible en 1991 à l'aide juridictionnelle totale (3465F/mois) diminué du produit du nombre moyen de personnes à charge des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale (0,83) par le relèvement entre 1991 et 1994 de l'abattement par personne à charge (524F-390F).

⁶ Plafond de ressources nettes pour être éligible en 1991 à l'aide juridictionnelle partielle (5250F/mois), diminué du produit du nombre moyen de personnes à charge des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle (1,24) par le relèvement entre 1991 et 1994 de l'abattement par personne à charge (524F-390F).

Ils représentent 65 % des admissions civiles en 1994.

2/ Ressources entre le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle totale civile antérieure à la loi du 10 juillet 1991 et le plafond 1994 d'admission à cette aide juridictionnelle totale : il s'agit de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale en 1994 qui n'auraient pu prétendre qu'à l'aide juridictionnelle partielle antérieurement à la réforme ; ce sont les "nouveaux bénéficiaires" de l'aide juridictionnelle totale, dont l'arrivée a été rendue possible par cette réforme.

Ils représentent 17 % des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale civile en 1994, soit environ 65 000 personnes. Ce nombre constitue environ 55 % de l'augmentation des admissions à l'aide juridictionnelle totale entre 1991 et 1994, soit 113 000.

Il en ressort corollairement que sur cette augmentation de 113 000 bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale entre 1991 et 1994, 48 000 (113 000 - 65 000) nouvelles admissions auraient eu lieu même en l'absence du relèvement du plafond de ressources créé par la réforme soit 42,5 %.

3/ Ressources entre le plafond 1994 d'admission à l'aide juridictionnelle totale et le plafond 1991 d'admission à l'aide juridictionnelle partielle : il s'agit de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle civile en 1994 qui auraient pu également y prétendre en 1991, donc non concernés par le relèvement des plafonds de ressources créé par la réforme de 1991.

Au nombre de 20 000 environ, ils ne représentent que 30 % des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle en 1994, ce qui veut dire a contrario qu'une majorité de ces derniers sont des "nouveaux bénéficiaires" créés par la réforme.

4/ Ressources comprises entre les plafonds 1991 et 1994 d'admission à l'aide juridictionnelle partielle : ce sont les "nouveaux bénéficiaires" de l'aide juridictionnelle partielle en 1994. A l'inverse de ce qui a été observé pour l'aide juridictionnelle totale, leur nombre (46 000) est supérieur à l'augmentation des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle entre 1991 et 1994 (environ 20 000).

Au total, ce nombre de 46 000 peut être considéré comme une estimation du flux net de nouveaux bénéficiaires de l'aide civile engendré par le relèvement des plafonds de ressources contenu dans la loi de 1991 (graphique 4a). Ils représentent un peu plus du tiers de l'augmentation du nombre de bénéficiaires à l'aide juridictionnelle (totale plus partielle) entre 1991 et 1994 (133 000 personnes).

- Les choses se présentent différemment en ce qui concerne les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle pénale (graphique 4b) :

1/ 185 000 bénéficiaires, soit 90 % du nombre total de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle pénale en 1994, ont des ressources en dessous du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle totale en vigueur avant la réforme du 10 juillet 1991 : la très grande majorité des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle pénale en 1994 auraient donc pu y prétendre aussi bien avant le relèvement du plafond de ressources, et ne sont donc pas concernés par ce dernier.

2/ En revanche, comme il n'existait pas d'aide juridictionnelle partielle pour les affaires pénales avant la réforme de 1991, les 20 000 bénéficiaires ayant des ressources nettes supérieures à 3 354 F/mois, même s'ils sont très minoritaires (10% au total), correspondent à un flux net de nouveaux bénéficiaires de l'aide pénale engendré par le relèvement des plafonds de ressources contenu dans la loi de 1991.

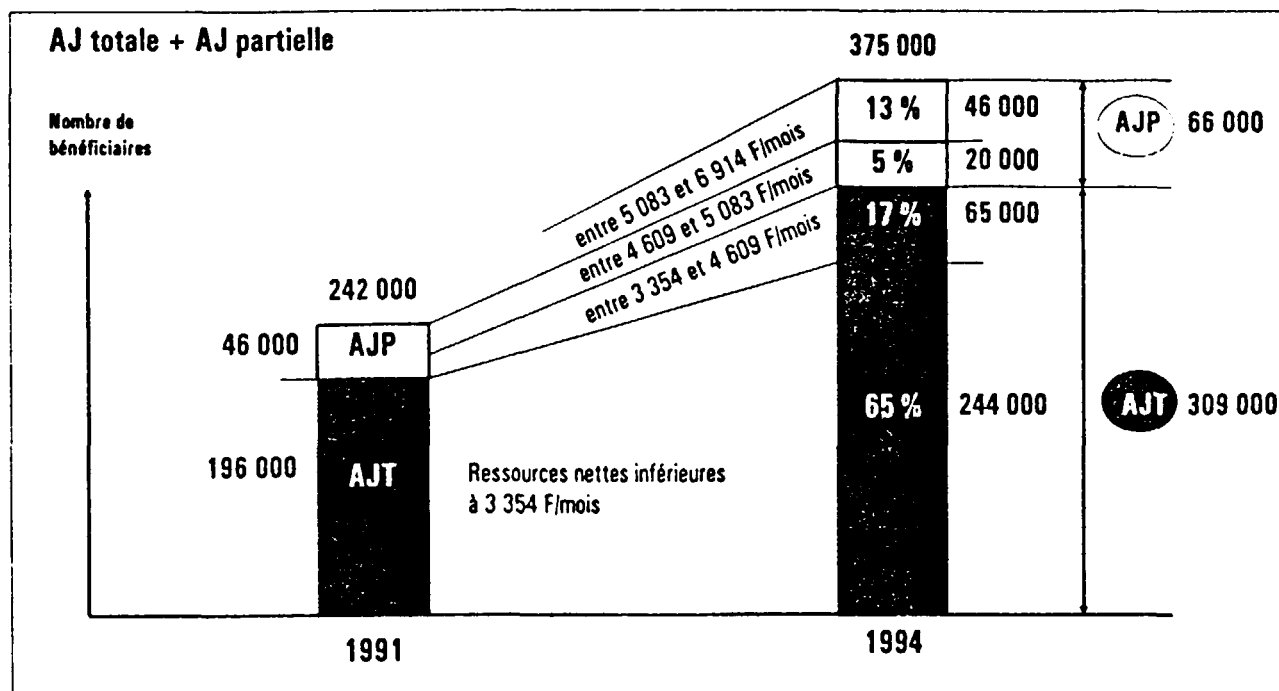
Ils représentent un peu plus de 20% du nombre de l'augmentation du nombre de bénéficiaires à l'aide juridictionnelle pénale entre 1991 et 1994 (98 000 personnes).

Au total, aides juridictionnelles civiles et pénales confondues, le flux net de nouveaux bénéficiaires engendré par le relèvement des plafonds de ressources contenu dans la loi de 1991 peut être estimé à 66 000 personnes (46 000 + 20 000), soit environ 29 % de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle (totale + partielle) entre 1991 et 1994 (soit 231 000 personnes).

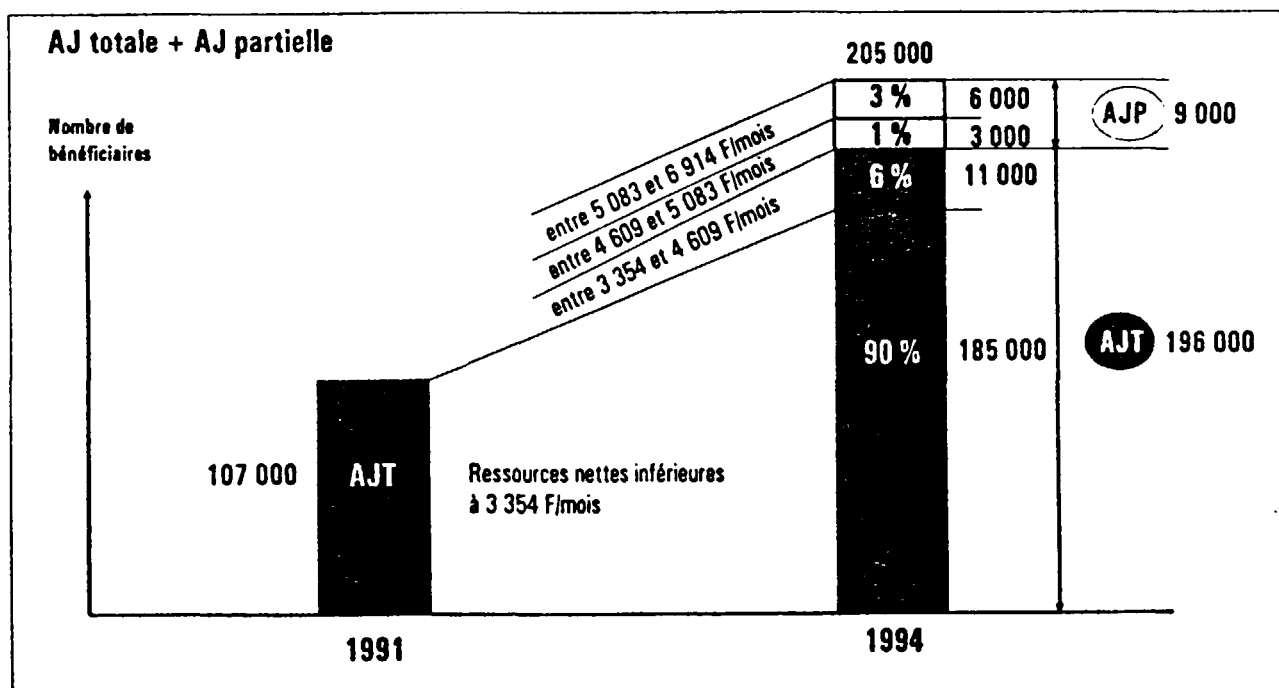
Graphique 4

Incidence mécanique des relèvements des plafonds de ressources prévus dans la loi du 10 juillet 1991 sur l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle

a. Affaires civiles



b. Affaires pénales



* Les autres causes possibles du développement des admissions à l'aide juridictionnelle

Les causes les plus immédiates de l'expansion des admissions à l'aide juridictionnelle depuis 1991 - développement du contentieux général d'un côté, incidence mécanique du relèvement des plafonds de ressources de l'autre - n'en expliquent qu'une partie (respectivement 26 000 et 66 000 nouveaux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, sur une augmentation de 231 000 entre 1991 et 1994). Le reliquat non expliqué de cette augmentation (qui en représente un peu moins des deux tiers) trouve donc son origine dans d'autres causes. Quelles peuvent-elles être ?

- Il résulte tout d'abord, mais pour une faible partie, de l'extension du domaine d'application de l'aide juridictionnelle (assistance éducative, autorité parentale, tribunal de police...).

- La très large information du public lors de l'entrée en vigueur de la réforme, relayée par les services sociaux et les associations de consommateurs a certainement contribué aussi à un développement des demandes.

- Il est vraisemblable que la dureté de la conjoncture économique a conduit un nombre croissant de personnes, au travers du chômage et de l'exclusion, à faire état, lors de leur demande, de ressources inférieures aux anciens plafonds d'éligibilité à l'aide. Mais si ce phénomène ne doit pas être négligé, il paraît toutefois difficile d'attribuer à la "paupérisation" d'une partie croissante de la population une part prépondérante dans l'explication de la hausse des admissions depuis 1992.

- Le constat selon lequel plus de 70 % des demandeurs d'aide juridictionnelle ont contacté un avocat avant de déposer leur demande conduit naturellement à avancer un autre facteur explicatif : celui du rôle important d'information joué par les avocats pour faire connaître aux justiciables aux ressources modestes leurs droits en matière d'aide juridictionnelle.

La réforme de 1991, par la revalorisation importante qu'elle comportait en matière de rétribution des interventions des avocats, a vraisemblablement modifié le comportement d'un certain nombre de conseils, qui ont pu conduire, davantage que par le passé, des justiciables éligibles à demander le bénéfice de l'aide.

Sans qu'il soit possible de chiffrer les effets de ce facteur, le nombre de nouveaux bénéficiaires non expliqué par les autres causes est trop important, et leur augmentation suit de trop près la réforme, pour qu'il ne soit pas retenu.

Il faut toutefois avoir présent à l'esprit que le fléchissement des admissions à l'aide judiciaire en 1990-91, juste avant l'entrée en application de la réforme, qui produit au plan statistique une amplification des évolutions, peut être en partie interprété comme la conséquence des mouvements collectifs des avocats qui ont refusé à cette époque de traiter des dossiers d'aide judiciaire. Il est alors naturel qu'après l'intervention de la réforme, que les organismes professionnels appelaient de leurs vœux, on note une nette reprise de l'activité des barreaux en matière d'aide juridictionnelle.

1.1.2.3 Des interactions entre l'augmentation de l'aide juridictionnelle et la progression du contentieux général

L'augmentation des aides juridictionnelles génère-t-elle du contentieux général ?

Cette question est très souvent évoquée par les praticiens qui y répondent intuitivement par l'affirmative.

Le lien entre croissance de l'aide juridictionnelle et évolution générale des contentieux peut être examiné sous deux angles de causalité différents. Plus de contentieux, c'est-à-dire plus de justiciables devant les tribunaux, entraîne dans une certaine mesure plus d'aide juridictionnelle : on a vu plus haut qu'un lien modéré de cette sorte pouvait être mis en évidence sur le contentieux civil. C'est la causalité inverse qui est ici évoquée : le dispositif d'aide juridictionnelle aurait un caractère "inflationniste" sur les contentieux, c'est-à-dire qu'il amènerait devant les tribunaux des justiciables, et donc des affaires, qui en l'absence d'aide juridictionnelle n'auraient pas été soumises à la justice.

Il faut donc examiner ce point. Sur les 564 000 bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en 1994, 204 000 l'ont été au titre d'affaires pénales qui les auraient conduits devant les tribunaux correctionnels même en l'absence d'aide juridictionnelle. Restent 360 000 bénéficiaires de l'aide juridictionnelle civile, sur lesquels on peut estimer que les trois quarts (soit environ 270 000) étaient en position de demandeurs à l'instance.

Une enquête menée en avril 1995 auprès d'un échantillon de 4 000 demandeurs d'aide juridictionnelle a permis d'estimer de façon empirique quelle fraction de ces 270 000 demandeurs aurait renoncé à introduire une action en justice en l'absence d'aide juridictionnelle.

L'enquête a cherché d'abord à apprécier la dépense que le demandeur aurait accepté de faire si l'aide juridictionnelle n'avait pas existé. S'agissant de personnes aux faibles ressources, il n'est pas étonnant que la réponse soit "zéro franc" pour plus de la moitié des demandeurs (tableau 3). Il n'est pas sans intérêt de noter cependant que près de 45 % des demandeurs étaient prêts à déboursier une faible somme (moins de 3 000 F) pour engager une démarche sans doute un peu exceptionnelle. En revanche, une proportion infime des demandeurs aurait envisagé de déboursier une somme supérieure à 3 000 F.

Une fois que le demandeur d'aide avait répondu sur la dépense judiciaire qu'il serait prêt à faire, compte tenu de ses faibles ressources, il a été interrogé sur son éventuel renoncement à l'action en justice en l'absence d'aide juridictionnelle.

En l'absence d'aide juridictionnelle, 44 % des demandeurs civils au principal déclarent qu'ils renonceraient à intenter une action en justice (ce taux est d'ailleurs inférieur à 40 % pour les affaires de divorce).

Ce chiffre est un peu plus faible que le pourcentage des demandeurs d'aide qui refuseraient à faire la moindre dépense en l'absence d'aide juridictionnelle (52 %), mais une certaine cohérence entre les réponses se dégage.

Tableau 3

Que feraient les demandeurs au principal en l'absence d'A.J.

Les demandeurs au principal
affaires civiles
(100 %)

56 %

Engageraient une action en justice
en l'absence d'A.J.

44 %

N'engageraient pas d'action en justice
en l'absence d'A.J.

Dépense envisagées en l'absence d'A.J.
en %

Dépense envisagée en l'absence d'A.J.
en %

Revenus	Aucune dépense	de 1 à 3000 F	Plus de 3000 F	Ens.
Sans revenus	5	4	0	9
- de 56100 F/an	10	18	1	29
+ de 56100 F/an	4	11	3	18
Tous revenus	19	33	4	56

Aucune dépense	de 1 à 3000 F	Plus de 3000 F	Ens.
7	11	0	8
19	7	0	26
6	4	0	10
34	12	0	14

Le tableau 3 montre que cette cohérence n'est qu'approximative : parmi les demandeurs qui déclarent qu'ils engageraient une action en justice en l'absence d'aide juridictionnelle, un tiers environ n'envisageraient aucune dépense dans une telle situation (sans doute s'agit-il de demandeurs sûrs d'être admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle qui refusent d'envisager ce qu'ils feraient réellement en l'absence de cette aide juridictionnelle). A l'inverse, un quart des demandeurs déclarant qu'ils renonceraient à venir en justice en l'absence d'aide juridictionnelle envisageraient néanmoins une dépense dans ce cas.

Au total, on peut déduire de ces déclarations qu'en l'absence d'aide juridictionnelle, un tiers environ des demandeurs renonceraient (au moins dans un premier temps) à agir en justice pour des raisons financières, un autre tiers engagerait quand même une action en justice en envisageant une dépense modeste, tandis que le dernier tiers ne voit pas clairement ce qu'il ferait.

Appliqué aux 270 000 demandeurs au principal ayant obtenu une aide juridictionnelle civile en 1994, ce ratio suggère que 90 000 environ auraient envisagé de renoncer à agir en justice en l'absence du dispositif aide juridictionnelle, tandis que 180 000 auraient sans doute engagé leur action même sans aide.

Il ne faut évidemment pas en déduire le caractère abusif de l'action de ceux qui renonceraient à agir. Le seul fait que des citoyens soient prêts à renoncer à faire valoir leurs droits montre au contraire le bien fondé du dispositif d'aide.

Ce chiffre de 90 000 affaires qui ne seraient peut-être pas venues en justice en 1994 en l'absence d'aide juridictionnelle paraît constituer un plafond, d'autant plus que certaines d'entre elles n'auraient été probablement que différées. Rapproché des nombres de 1 900 000 affaires civiles et de 400 000 affaires jugées en correctionnelle en 1994, il montre que si le dispositif de l'aide juridictionnelle conduit devant les tribunaux - comme c'est son objectif - des affaires concernant des justiciables que la barrière financière aurait pu écarter et engendre, par la force des choses, une certaine augmentation des affaires dont sont saisies les juridictions, ce phénomène n'a pas l'ampleur souvent évoquée. Il ne faut donc pas surestimer le caractère inflationniste de l'aide juridictionnelle sur le volume général des contentieux.

Appliqué aux 66 000 nouveaux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle générés par le relèvement des plafonds de ressources contenu dans la loi de 1991, un calcul analogue conduirait à une estimation d'environ 16 000 affaires (civiles) dont les juridictions n'auraient pas eu à connaître en l'absence de ce relèvement des seuils de ressources pour l'éligibilité.

1.1.3 Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle

1.1.3.1 Les bénéficiaires en matière civile : caractéristiques socio-démographiques

Les statistiques produites sur les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle ainsi que celles qui proviennent de l'enquête réalisée en 1995 auprès d'un échantillon de demandeurs de l'aide juridictionnelle apportent quelques renseignements sur les caractéristiques socio-démographiques de cette population (structure par âge et par sexe, nationalité, niveau de revenu, situation professionnelle).

Les demandeurs de l'aide juridictionnelle sont âgés en moyenne de 37 ans et sont majoritairement des femmes (58,7%). La proportion de femmes varie sensiblement selon la nature des litiges. Dans les contentieux de la famille plus des deux tiers des bénéficiaires sont des femmes, alors que cette part ne représente que 49% dans les autres contentieux civils.

Sur 100 époux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ayant pris l'initiative du divorce, 70,6% sont des femmes, cette proportion tombe à 44,4% lorsque les époux bénéficiaires sont en position de défendeur dans l'instance. De tels écarts ne sont pas observés pour les autres contentieux familiaux : la proportion de femmes est en effet aussi forte chez les demandeurs que chez les défendeurs (70% et 67%). En dehors des contentieux relevant du droit de la famille, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle se répartissent à part à peu près égale entre hommes et femmes et ceci quelle que soit leur position dans l'instance.

Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont français dans 91,9% des cas. La proportion d'étrangers observée est à peine supérieure à celle qu'ils représentent dans l'ensemble de la population recensée en 1990 (6%). La proportion des ressortissants d'un pays de la CEE est plus faible que celle des étrangers hors CEE (respectivement 1,3% et 6,8%).

La population des demandeurs de l'aide juridictionnelle est très majoritairement sans emploi (61,5 %). La part des chômeurs atteint 37,1 % et celle des inactifs 24,4%. Parmi les 38,6% des bénéficiaires disposant d'un emploi, 36,4% sont des salariés et 2,1% des indépendants ou des aides familiales.

Si l'on considère le niveau des revenus des bénéficiaires, on constate que ce sont les époux en instance de divorce qui disposent des ressources les plus faibles : un tiers des bénéficiaires n'a aucun revenu et 8% sont allocataires du revenu minimum d'insertion ou du Fonds national de solidarité. Dans les autres contentieux de la famille, la proportion des personnes ne disposant d'aucun revenu est moins importante (24%), mais celle des allocataires du RMI et du FNS est plus élevée (13%). Ces différences s'expliquent probablement par un taux d'inactivité plus élevé chez les femmes au moment du divorce qu'après le divorce où elles sont alors plus fréquemment allocataires du RMI.

Pour les autres contentieux civils, la structure des ressources des bénéficiaires est assez proche de celles des litiges familiaux hors instances en divorce. Cependant, les salariés

qui saisissent le conseil de prud'hommes ont un profil légèrement différent : la part de ceux qui ne disposent d'aucun revenu, comme celle des allocataires du RMI, est plus faible que dans les autres types de litige (respectivement 15% et 6%). Le fait que ces salariés perçoivent des allocations de chômage, en raison du licenciement dont ils ont fait l'objet, explique vraisemblablement ces différences.

1.1.3.2 Les bénéficiaires en matière civile : taux d'aide juridictionnelle par nature de contentieux

En 1994, la proportion des justiciables bénéficiant de l'aide juridictionnelle varie de 1 % devant le juge des tutelles à 40% devant le juge aux affaires familiales en cas de divorce pour faute. Seront examinés successivement le taux d'aide juridictionnelle⁷ devant chacune des juridictions civiles, en distinguant, à chaque fois que les sources statistiques le permettent, la nature des litiges.

- Devant la cour d'appel, 13,8% des justiciables ont bénéficié de l'aide juridictionnelle en 1994. Comparé au niveau observé devant le tribunal de grande instance (23,2%), le taux d'aide juridictionnelle relevé devant les cours d'appel est relativement faible. Ces différences s'expliquent vraisemblablement par la structure des contentieux portés devant ces deux juridictions : les contentieux entre membres de la famille, principaux utilisateurs de l'aide juridictionnelle, représentent en effet seulement 15% des appels interjetés alors qu'ils constituent les trois quarts des demandes formées devant les tribunaux de grande instance.

- Devant le tribunal de grande instance, c'est dans le domaine de la famille que les justiciables bénéficient le plus souvent de l'aide juridictionnelle pour faire valoir leurs droits en justice : tous contentieux confondus, trois membres de la famille sur dix parties à une procédure devant le juge aux affaires familiales ont ainsi bénéficié de l'aide juridictionnelle en 1994, contre un justiciable sur cinq dans les autres contentieux.

- Les instances en divorce.

En 1994, 35,8% des époux parties à une procédure de divorce ont été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle. A la veille de la réforme de 1991, cette proportion ne dépassait pas 29%. Cet accroissement peut résulter de différents facteurs dont l'effet propre est difficilement mesurable. Il peut s'agir, ainsi que cela a été développé plus haut, du relèvement des plafonds de ressources, d'une évolution de la pratique des avocats qui conduiraient davantage les parties à demander l'aide juridictionnelle en raison de la revalorisation de leurs rétributions, ou encore d'une paupérisation accrue de la population des demandeurs.

Les époux qui divorcent pour faute sont plus souvent admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle que ceux qui ont choisi la procédure par consentement mutuel, le taux d'aide juridictionnelle atteint en effet 40,5 % chez les premiers et 31,5% chez les seconds. Le fait

⁷ Le calcul du taux est présenté en annexe.

que les époux aient la possibilité de se faire représenter par un seul avocat n'est sans doute pas sans incidence sur le niveau du taux d'aide juridictionnelle. Il n'est également pas impossible que les caractéristiques socio-démographiques des familles - légèrement différentes d'un cas de divorce à l'autre - jouent aussi un rôle sur la fréquence des admissions à l'aide juridictionnelle (le divorce sur demande conjointe est ainsi plus fréquent chez les couples jeunes et sans charge de famille).

- Les instances consécutives au prononcé du divorce.

En moyenne, les ex-époux sont presque aussi souvent admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle que les couples en instance de divorce (32,2% contre 35,8%). Mais, ici encore, le taux d'aide juridictionnelle est susceptible de varier beaucoup selon la nature du contentieux. On estime ainsi que 9% des parents obtiennent l'aide juridictionnelle dans le cadre d'un contentieux relatif à l'exercice de l'autorité parentale ou du droit de visite, contre près de la moitié en matière de fixation ou de modification de la contribution à l'entretien des enfants.

L'importance des écarts des taux d'aide juridictionnelle accordée dans ces deux types de contentieux s'explique certainement par une différence de niveau de ressources de ces deux sous-populations. De façon générale, on peut penser que les demandes de modification du montant des pensions alimentaires sont suscitées par une baisse des revenus de l'un ou l'autre des ex-époux. Par ailleurs, une partie de ces demandes peut être induite par les caisses d'allocations familiales (CAF) dans le cadre du versement de l'allocation de soutien familial (CSF). L'allocataire est en effet tenu de justifier régulièrement de l'absence de capacité contributive de l'autre parent⁸. On relèvera que la population des allocataires présente les mêmes caractéristiques que la population des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Ce type de contestation étant en croissance continue (+26 % entre 1988 et 1993), le nombre d'aides juridictionnelles accordées à ce titre est appelé à se développer dans les mêmes proportions.

- Les autres contentieux familiaux (hors divorce et après divorce).

Outre les contentieux de l'autorité parentale dans la famille naturelle, cette catégorie regroupe les litiges relatifs aux obligations à caractère alimentaire⁹ (qui ressortissaient de la compétence du juge d'instance avant l'instauration du juge aux affaires familiales). Devant le juge aux affaires familiales, c'est dans ce secteur que le taux d'aide juridictionnelle est

⁸ En effet, dans le cadre de la gestion des droits ouverts, les caisses sont amenées à faire fixer régulièrement le montant de la contribution à l'entretien des enfants. C'est notamment le cas lorsque les ressources du père étaient trop faibles au moment du divorce et que le juge n'a pas fixé de pension alimentaire. Les caisses vérifient que des modifications de situation personnelle ne sont pas intervenues, qui engendreraient le changement des droits de l'allocataire ou au moins leur montant.

⁹ Demande d'aliments entre parents et alliés, demande d'entretien formée par l'enfant majeur, recours entre codébiteurs d'aliments, recours des tiers payeurs contre les débiteurs d'aliments, contribution aux charge du mariage, par exemple.

le plus faible (10,8%). Notons qu'il est très proche des valeurs observées devant le tribunal d'instance (8,7%).

- Contentieux général, référés et affaires gracieuses devant le tribunal de grande instance (hors JAF).

En 1994, plus d'un justiciable sur cinq, partie à une procédure au fond devant le tribunal de grande instance, bénéficie de l'aide juridictionnelle. L'enquête réalisée en 1990 sur les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle¹⁰ relevait qu'une aide était beaucoup plus souvent demandée pour introduire une action que pour exercer une défense, 73% des bénéficiaires étant en position de demandeur dans l'instance. C'est surtout dans le domaine des contentieux de la construction et dans celui de la responsabilité civile du fait des véhicules que les bénéficiaires agissent en justice. En revanche, ils sont beaucoup plus fréquemment défendeurs dans les actions en paiement.

Peu de justiciables parties à une procédure de référé bénéficient d'une aide (5,9%). Le taux d'aide juridictionnelle est encore plus faible en matière gracieuse puisqu'il n'atteint pas 3%.

- Devant le tribunal d'instance, comme devant les autres juridictions spécialisées (conseil de prud'hommes, tribunal des affaires de sécurité sociale), la représentation n'est pas obligatoire. La procédure est orale et les parties peuvent se défendre elles-mêmes. Celles-ci ont néanmoins la possibilité de se faire assister ou représenter par un avocat¹¹. Si elles usent de cette faculté, elles peuvent alors obtenir le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Le tribunal d'instance est essentiellement saisi d'un contentieux de l'impayé initié par des demandeurs institutionnels.¹² Devant cette juridiction, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont donc, selon toute vraisemblance, des non professionnels se faisant assister ou représenter pour exercer une défense¹³. Moins d'un justiciable sur dix partie à une procédure au fond devant le juge d'instance bénéficie de l'aide juridictionnelle. Cette proportion est encore plus faible en référé (3,9%). Ces taux, relativement faibles, ne signifient pas nécessairement que les justiciables du tribunal d'instance disposent de revenus supérieurs aux plafonds de l'aide juridictionnelle. En effet, ces faibles taux sont à rapprocher du fait que les justiciables exercent rarement une défense lorsqu'ils sont assignés en paiement devant le tribunal d'instance. Devant cette juridiction, plus de la moitié des débiteurs sont en effet condamnés sans avoir fait valoir de défense. A cet égard, la réforme de 1991 n'a pas modifié cette situation, la part des décisions rendues contradictoirement étant restée au même niveau avant et après la loi (autour de 46%).

¹⁰ Eléments statistiques sur l'aide juridictionnelle et les commissions d'office, Etudes et statistiques, S/DSED, Ministère de la Justice, mai 1991.

¹¹ Les statistiques produites par le ministère de la Justice sur les affaires ne fournissent pas d'indication sur l'usage de cette faculté par les parties.

¹² cf. V. CARRASCO et B. MUNOZ-PEREZ, Plus d'un million de créances impayées devant les tribunaux civils en 1988, Ministère de la Justice. INFOSTAT n-12, avril 1990/

¹³ Il faut signaler que dans les rares cas où les non professionnels sont à l'initiative des procès, ils saisissent fréquemment le tribunal par déclaration au greffe et ne recourent probablement pas aux services d'un avocat.

- Dans les affaires prud'homales, les salariés sont à l'initiative des procès dans plus de 98% des cas. On peut donc penser qu'ils sont bénéficiaires de l'aide juridictionnelle essentiellement en position de demandeur. Néanmoins, tous types de procédure confondus, seulement 10,3% des salariés ont obtenu l'aide juridictionnelle en 1994. Comme devant les autres juridictions, le taux d'aide juridictionnelle est plus élevé lorsque la procédure a été introduite au fond qu'en référé (respectivement 12,4 % et 3,5 %). Le fait que les salariés aient la possibilité de se faire assister par un représentant syndical d'une part, qu'ils perçoivent très certainement des allocations de chômage en raison du licenciement dont ils ont fait l'objet d'autre part, pourrait expliquer la faible proportion de bénéficiaires dans cette population.

- Devant le juge des enfants, le taux d'aide se situe parmi les plus faibles (2%). A cet égard, la loi du 10 juillet 1991 n'a pas modifié la situation des mineurs qui pouvaient déjà, au terme de l'article 1186 du N.C.P.C., faire choix d'un conseil ou demander au juge qu'il leur en soit désigné un d'office. Ce droit s'exerce concurremment à celui des père, mère, tuteur ou personne à qui le mineur a été confié. Ce domaine reste placé traditionnellement en dehors du champ d'intervention de l'avocat. L'augmentation du nombre des admissions observée entre 1992 et 1993, passé de 2784 à 4005, peut laisser penser à un développement dans ce secteur qui concerne une population de 200 000 mineurs.

- Devant le tribunal des affaires de sécurité sociale, les justiciables bénéficient très rarement de l'aide juridictionnelle (1 %). L'explication de ce très faible taux est à rechercher dans les caractéristiques des usagers de cette juridiction qui sont sans doute plus fréquemment des assujettis au versement des cotisations (employeurs, artisans, commerçants) que des assurés bénéficiaires de prestations.

1.1.3.3 Les bénéficiaires en matière pénale

Les statistiques sur les admissions ne fournissent pas d'informations de type démographique (sexe et âge) sur la population des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle parties à une procédure pénale. Cependant, les données dont on dispose par ailleurs, notamment sur les condamnés, laissent penser que ces bénéficiaires sont très probablement essentiellement des jeunes adultes de sexe masculin.

La proportion d'étrangers est beaucoup plus élevée qu'en matière civile puisqu'elle atteint 20%. Pour l'essentiel, les étrangers bénéficiaires sont ressortissants d'un pays n'appartenant pas à la CEE (18,6%).

En matière pénale, la population des bénéficiaires est beaucoup plus défavorisée qu'en matière civile. En effet, les trois quarts d'entre eux ne disposent d'aucun revenu et 6% sont allocataires du RMI ou du FNS.

Devant les juridictions de jugement, ce sont les mineurs qui bénéficient le plus souvent de l'aide juridictionnelle pour faire valoir leurs droits, le taux d'aide juridictionnelle devant le tribunal pour enfants et le juge des enfants atteignant 87%. Ce chiffre résulte de ce que le mineur est obligatoirement assisté devant la juridiction pénale. On observe cependant que les parents prennent en charge cette défense dans 13% des cas, soit

spontanément soit par suite d'un refus du bureau d'aide juridictionnelle qui prend en compte leurs ressources en leur qualité de civilement responsable. Devant la cour d'assises, près de la moitié des accusés (45,8%) ont été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle, cette proportion tombe à 25,2% pour les prévenus devant le tribunal correctionnel et à 17% devant la chambre des appels correctionnels. C'est en matière contraventionnelle que le taux d'aide juridictionnelle est le plus faible (3,3 %)¹⁴.

Devant les juridictions d'instruction, le taux d'aide juridictionnelle est particulièrement élevé pour les mineurs mis en examen par le juge d'instruction en l'absence de détention provisoire. Celui-ci atteint en effet 86% alors qu'il se situe autour de 17% pour les majeurs. On constate enfin qu'en cas de débat contradictoire devant le juge d'instruction ou le juge des enfants les personnes sont fréquemment bénéficiaires de l'aide juridictionnelle (62,7 %).

S'agissant de l'aide à l'assistance au cours de la garde à vue, l'absence de données statistiques concernant le nombre de celles qui ont dépassé la vingtième heure ne permet pas de dégager de ratios utiles.

Les études statistiques et les analyses qui précèdent montrent que l'objectif poursuivi par le législateur d'un accès plus ouvert à la justice, par un élargissement des possibilités d'octroi de l'aide juridictionnelle, est largement atteint.

L'évolution importante du nombre des admissions, tant en matière civile qu'en matière pénale, qui résulte non seulement du relèvement des plafonds des ressources mais aussi d'une attitude plus active des professionnels du droit, témoigne d'un résultat qui correspond bien aux attentes exprimées lors des débats ayant précédé la réforme.

Toutefois, le faible taux de mineurs assistés d'un avocat, choisi ou désigné au titre de l'aide juridictionnelle, en matière d'assistance éducative, montre le chemin qui reste à parcourir dans ce domaine. De même que doit être soulignée l'absence de rémunération de l'avocat assistant un mineur en garde à vue (non prise en compte lors des réformes de procédure pénale).

Par ailleurs, si les dispositions prises par la loi du 24 août 1993, pour assurer la rémunération des avocats intervenant au cours de la garde à vue, ont mis fin aux difficultés qui pouvaient exister à cet égard, leur effet ne paraît pas encore complètement réalisé puisque près d'un quart des barreaux ne semble avoir pris aucune mesure pour assurer la présence effective des avocats au cours de la garde à vue. Ils n'ont en effet pas transmis d'états de trésorerie afférents aux paiements qui auraient pu être effectués par les CARPA à ce titre (cf. annexe 24 - note relative à la garde à vue).

¹⁴ Les admissions ont été rapportées aux condamnations pour contraventions de cinquième classe, hors ordonnances pénales.

On constate aussi que si le rythme de progression de l'aide juridictionnelle partielle est important, dans la mesure où apparaît un nombre non négligeable de nouveaux bénéficiaires, la part qu'elle représente dans l'ensemble de l'aide n'est pas à la hauteur des prévisions qui avaient été effectuées lors de la préparation de la loi, sur la base d'une étude effectuée à partir de simulations faites sur les échantillons de population, par la direction générale des impôts (cf. infra).

Selon les professionnels du droit rencontrés, la relativement faible représentation de la population éligible à l'aide partielle s'expliquerait par les effets de seuil. Ils soulignent aussi les difficultés auxquelles se trouvent confrontés les justiciables dont les ressources se situent juste au dessus du plafond de l'aide juridictionnelle partielle et qui ne peuvent faire face, lorsqu'ils sont demandeurs, à l'avance de frais d'expertise dont le montant est élevé. Ces situations se rencontrent généralement dans les litiges relatifs à la construction de logements de personnes aux revenus modestes ou encore en matière de responsabilité médicale.

1.2 Les conditions de traitement des demandes

La structure de base que constituaient les bureaux d'aide judiciaire a été maintenue mais la loi du 10 juillet 1991, a, dans un souci de rationalisation, opéré une concentration des moyens en instituant un bureau unique d'aide juridictionnelle établi au siège de chaque tribunal de grande instance, ce qui correspond à l'implantation des barreaux et aux organes qui leur sont rattachés (CARPA).

Ce bureau également compétent pour la cour d'assises comporte, s'il y a lieu, des sections spécifiques pour examiner les demandes relatives aux affaires portées devant les cours d'appel, les juridictions administratives du premier degré, les cours administratives d'appel et les autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'Etat (article 13 de la loi).

La loi a toutefois maintenu les bureaux établis auprès de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, également compétent pour le Tribunal des conflits et la Cour supérieure d'arbitrage. Elle a, enfin, créé un bureau chargé d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la Commission des recours des réfugiés (article 14).

Par ailleurs, si la charge du paiement de la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats a été transférée des régies d'avances et de recettes des tribunaux aux caisses de règlements professionnels des avocats (CARPA), et si le paiement des frais relatifs aux procédures et des émoluments des autres auxiliaires de justice incombent à la trésorerie générale, les greffes des juridictions se sont vu confier par le décret d'application, d'une part, la tâche de constater l'exécution, par les avocats et les autres auxiliaires de justice, de leur mission, d'autre part, celle d'établir les états nécessaires au recouvrement des sommes avancées par l'Etat.

Il convient d'examiner la manière dont les bureaux établis au siège des tribunaux de grande instance, les greffes et les bureaux spécialisés remplissent le rôle qui leur a été confié par la loi et son décret d'application.

1.2.1 Le rôle dévolu aux bureaux d'aide juridictionnelle situés au siège des tribunaux de grande instance

Les dispositions nouvelles n'ont pas substantiellement modifié la composition et l'organisation des bureaux, exception faite de ceux où des sections ont dû être créées, lorsque le siège du tribunal de grande instance correspond à celui d'une cour d'appel ou d'une juridiction administrative. La composition est cependant plus ouverte puisque chaque bureau comprend désormais un représentant des usagers.

La mise en place de la réforme qui a été suivie d'un accroissement très important des demandes a nécessité des mesures d'accompagnement. Celles-ci ont essentiellement porté sur les moyens matériels. Le renforcement des effectifs, où il était nécessaire, a été réalisé par localisation d'emplois. Il a aussi reposé sur des redéploiements de personnels, soit des cours d'appel dans lesquelles les bureaux étaient supprimés, soit à l'intérieur même des juridictions.

1.2.1.1 L'organisation des bureaux

* Le regroupement des bureaux

Le regroupement des bureaux a été décidé dans un but de simplification et d'amélioration de l'accueil des justiciables. Il s'est opéré de manière variable et rarement aussi complètement que le législateur l'avait envisagé.

Si les différentes sections ont été créées conformément aux prescriptions de la loi, des adaptations locales ont parfois réduit la portée pratique du texte. Dans quelques ressorts, les séances des sections du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel continuent de se tenir ou la réception et l'instruction des demandes de s'effectuer dans la juridiction concernée. Il arrive même que les demandes fassent l'objet d'une double enregistrement. Ces adaptations répondent à certaines difficultés tenant aux locaux parfois insuffisants et aux liaisons peu satisfaisantes entre le bureau et la juridiction compétente, éloignée géographiquement.

Les responsables des juridictions administratives se montrent généralement critiques à l'égard de ce regroupement.

Ils relèvent l'inadéquation de la règle de compétence territoriale des bureaux d'aide juridictionnelle avec celle qui les régit. Ils invoquent le problème de la coordination entre les secrétariats des bureaux d'aide juridictionnelle et les tribunaux ou cours administratifs qui gèrent les dossiers contentieux et ne sont pas systématiquement avisés des demandes d'aide juridictionnelle déposées, de sorte que le déroulement des procédures peut s'en trouver affecté. La multiplication des procédures d'urgence (sursis à exécution - contentieux des étrangers) rend cette difficulté plus préoccupante. Ils regrettent les pertes de temps générées par les transferts de dossiers et les déplacements des magistrats et font observer que, dans certains ressorts, les retards des bureaux, notamment pour les notifications des décisions, se répercutent fâcheusement sur le traitement des procédures contentieuses.

En réalité, abstraction faite de la question de principe, il semble que la plupart des difficultés évoquées pourraient être résolues par le développement de liaisons informatiques et, dans certains cas, par l'amélioration des locaux. Il reste que les sections administratives des bureaux traitent un nombre de dossiers très faible (0,7% de l'ensemble des décisions) par rapport aux sections judiciaires (97,1 %) et, la constitution de bureaux spécialisés auprès des juridictions administratives ne serait pas de nature à bouleverser l'économie générale du système actuel. Selon les magistrats rencontrés au cours des déplacements, elle ne serait pas pour le justiciable une source de complication.

* La composition des bureaux et la participation des membres aux séances

- "Chaque bureau ou section est présidé, selon le cas, par un magistrat du siège (en activité ou honoraire), du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel ou un membre du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel" (article 16 de la loi). Les bureaux comprennent un avocat ou avoué, un huissier de justice, le directeur départemental des services fiscaux et celui des affaires sanitaires et sociales ou leurs représentants ainsi

qu'un représentant des usagers.

Le décret du 19 décembre 1991 avait prévu que la présidence des bureaux comportant plusieurs sections serait assurée par les présidents de section à tour de rôle, par périodes de trois ans (article 7). Les présidents des juridictions administratives n'étaient guère favorables à cette présidence tournante dont ils dénonçaient les inconvénients résultant principalement de la distance institutionnelle susceptible de la séparer des fonctionnaires des services judiciaires lorsqu'elle serait assurée par des magistrats de l'ordre administratif. Un décret du 20 mars 1995 a modifié cette disposition. Désormais, la présidence du bureau est assurée exclusivement par le magistrat du siège chargé de la section compétente pour les demandes relatives aux affaires portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou de la cour d'assises.

Les présidents de bureau ou de section, sont désignés par le président de la juridiction correspondante.

En pratique, deux tiers des bureaux et sections sont présidés par des magistrats en activité qui consacrent entre 5 et 20 % de leur temps de travail à cette fonction. Les magistrats honoraires qui président un tiers des bureaux ou sections, apportent un concours important.

Les représentants des usagers, en principe choisis par le conseil départemental de l'aide juridique mais, jusqu'à la mise en place de cette structure, par le président du bureau (articles 16, 76 de la loi et 166 du décret), n'ont pas toujours été désignés. L'absence de rémunération est parfois évoquée comme un obstacle au recrutement. Ces représentants appartiennent généralement au milieu associatif (représentants de la fondation "Emmaüs", membres de l'union départementale des associations familiales, d'associations de consommateurs, d'aide aux victimes, d'aide aux détenus...).

La loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, a, dans son article 18, complété la composition du bureau et de la section cour d'appel en désignant le greffier en chef du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel, selon le cas, comme vice-président.

Celui-ci participe donc désormais aux séances du bureau avec voix délibérative. Une circulaire du 4 mai 1995 le charge en outre d'assurer le suivi de l'activité du bureau et de proposer des mesures d'organisation de nature à en améliorer le fonctionnement.

- D'une manière générale la représentation des professions judiciaires, (avocats, huissiers de justice) est assurée. Les avocats ne participent toutefois qu'à 75 % des séances, les huissiers de justice qu'à 58 %. L'enquête à laquelle il a été procédé révèle que, dans un petit nombre de cas, les avocats ou les huissiers de justice ne participent jamais aux séances (2% pour les avocats, 4% pour les huissiers de justice).

La possibilité de délégation de la part du bâtonnier et du président de la chambre départementale des huissiers de justice, prévue par les articles 76 et 77 du décret du 19 décembre 1991, qui permet aux auxiliaires de justice, membres du bureau, de désigner leurs

confrères en séance, n'est effective, en ce qui concerne les avocats, que dans 60% des bureaux et, s'agissant des huissiers de justice, dans 71 % des cas. Le cumul des deux délégations ne se rencontre que dans 52% des bureaux. Le non usage de cette faculté résulte de considérations tenant à l'organisation interne des barreaux (on note une tendance plus marquée des grands barreaux à utiliser la possibilité de délégation - cf infra 2.2.1).

On remarque cependant que l'usage de la délégation accélère très sensiblement l'édition et la notification des décisions et facilite le travail de secrétariat du bureau (le gain de temps peut être évalué à 10 ou 15 jours suivant les cas).

Les membres des administrations ne participent effectivement aux séances que dans 66% des cas, pour le représentant des services fiscaux, et dans 49% des cas, pour le représentant de la direction des affaires sanitaires et sociales. Ils sont totalement absents dans 14 bureaux, pour les premiers, et dans 46 bureaux pour les seconds.

Compte tenu du rôle que ces représentants peuvent jouer dans le contrôle et l'appréciation des ressources, rôle souligné par les présidents des bureaux où ils se montrent assidus, on peut regretter cet absentéisme.

Les représentants des usagers ne participent qu'à 53 % des séances. Leur participation est pourtant décrite comme étant utile, enrichissante, apportant un regard extérieur sur les questions humaines et sociales.

* Le secrétariat des bureaux

Les secrétariats des bureaux d'aide juridictionnelle ne sont pas dotés d'effectifs propres. Les personnels, qui font partie des effectifs de la juridiction auprès de laquelle le bureau est institué, sont affectés au secrétariat en fonction de la charge de travail du bureau et des contraintes de gestion de la juridiction.

En fonction du volume de l'activité, les modes d'organisation des bureaux diffèrent ; ainsi dans les juridictions de petite et moyenne importance, les agents affectés au secrétariat de l'aide juridictionnelle, généralement polyvalents, assurent l'ensemble des tâches: accueil, instruction des dossiers, édition et notification des décisions. Dans les juridictions plus importantes, les agents sont en principe spécialisés dans certaines tâches.

1.2.1.2 Les moyens des bureaux situés auprès des tribunaux de grande instance

* Les effectifs des secrétariats des bureaux d'aide juridictionnelle

Sur un plan général et compte tenu du développement du volume des demandes, le nombre des fonctionnaires affectés au secrétariat des bureaux d'aide juridictionnelle s'est accru.

Les 70 emplois créés par le loi de finances 1992, réellement pourvus en 1994, ont été localisés dans les greffes des juridictions dont les besoins en personnel étaient les plus

importants.

Les redéploiements qui auraient dû être opérés à la suite de la suppression des bureaux de cours d'appel (circulaire du 18 novembre 1991) n'ont été que partiellement mis en oeuvre, en raison, notamment, de la difficulté de réaliser les mutations des fonctionnaires qui ne souhaitaient pas tous changer de juridiction.

Par ailleurs si, les régisseurs des juridictions ont été déchargés d'une partie de leurs attributions, de nouvelles tâches leur ont été confiées depuis (notamment par la réforme comptable des comités de probation et d'assistance aux libérés) et les "rompus d'emplois" (fractions d'emplois libérées) qui auraient pu naître du fait de l'allègement de la charge de ces régisseurs n'étaient que très difficilement redéployables.

Pour faire face à une charge croissante, certains tribunaux de grande instance ont donc dû le plus souvent renforcer le nombre d'agents affectés dans les bureaux, par prélèvement sur l'existant. Les retours sur l'investissement informatique qui semblaient se dégager (rapport intermédiaire) paraissent aujourd'hui largement absorbés par l'augmentation du nombre des demandes.

- Le nombre et la répartition des agents

Le nombre d'agents affectés dans l'ensemble des bureaux d'aide juridictionnelle a été évalué par l'enquête à 343, soit environ 2% de l'effectif des fonctionnaires de l'ensemble des juridictions.

Leur répartition par catégorie est la suivante:

- greffiers en chef (catégorie A) : 3 %
- greffiers (catégorie B) : 20 %
- agents d'exécution (catégorie C) : 72 %

Les secrétariats sont parfois complétés par des personnels temporaires (environ 5 %). Il s'agit notamment de vacataires et parfois même d'agents recrutés au titre d'un contrat "emploi solidarité".

Dans certaines juridictions, où se situent généralement les bureaux les plus chargés, la responsabilité directe du secrétariat est confiée à un greffier en chef, chef de service; il en est ainsi notamment pour les bureaux de Paris, Nanterre, Bordeaux, Créteil, Marseille, Nantes, Versailles, Clermont-Ferrand, Evry. Ces derniers exercent leurs attributions parfois à titre principal et sont donc spécialisés dans l'exercice de ces fonctions. Ils ont, le plus souvent, également en charge d'autres services.

L'effectif des secrétariats est généralement composé d'un à deux agents ; dans une minorité de bureaux (17%), il se situe entre 3 et 9 agents (équivalent temps plein). Pour les plus grandes juridictions (Bordeaux, Créteil, Nanterre, Bobigny, Lyon, Rouen...) il est même compris entre 5 et 9.

Le bureau situé au tribunal de grande instance de Paris est doté de 39 agents.

- La charge de travail des secrétariats des bureaux

La moyenne globale par agent s'élève à 2000 demandes. On observe toutefois des variations importantes, dans le nombre de dossiers traités par chaque agent.

On peut ainsi constater que:

- **pour 90 % des bureaux** la charge effective de travail par agent varie de 582 demandes à 3000 demandes (civiles et pénales confondues) ;

- dans 11 % des cas, elle se situe entre 582 à 1000 demandes ; le nombre d'agents variant de 0,5 (Millau) à 6 (Rennes) (au bureau situé au tribunal de grande instance de Paris, la charge de travail par agent est de 858 demandes par agent pour 39 agents au total) ;

- dans 60 % d'entre eux, elle se situe entre plus de 1000 et moins de 2000 demandes; le nombre d'agents variant entre 0,2 (Mende) et 9,2 (Lyon) ;

- dans les 29% restant, elle est de plus de 2000 et moins de 3000 demandes; le nombre d'agents variant entre 0,6 (Digne) et 5 (Bordeaux).

- **pour 10% des bureaux**, la charge de travail par agent est particulièrement importante ; dans 9% de ces bureaux, elle se situe au delà de 3000 pour atteindre parfois jusqu'à 4000 demandes (Avignon, Pontoise, Boulogne-sur-Mer, Toulouse) ; dans 1 % de cas enfin, elle se situe au delà de 4000 demandes et varie jusqu'à 5500 demandes (Toulon).

Ces variations dans la charge de travail qui ne sont pas directement liées à la taille des juridictions et donc à l'activité des bureaux, font apparaître que l'adéquation entre la répartition des effectifs et l'activité n'est pas toujours réalisée.

Plusieurs facteurs doivent cependant être pris en compte qui expliquent en partie ce phénomène.

Dans les petites juridictions, l'agent affecté au bureau ne consacre à cette activité qu'une partie de son temps. En revanche, dans les grands bureaux, comportant souvent plusieurs sections, l'organisation des services notamment en matière d'accueil, est généralement plus complexe et les besoins en personnels sont dès lors plus importants.

Les différences entre les effectifs de fonctionnaires affectés dans les bureaux doivent donc être appréciées de manière relative.

- La formation des agents

Afin de faciliter la mise en oeuvre de la réforme de l'aide juridictionnelle, des actions

de formation ont été menées au niveau national ainsi que localement dans les ressorts des cours d'appel. L'Ecole nationale des greffes programme régulièrement dans le domaine de l'aide juridictionnelle des sessions de formation à l'attention des agents. Les formateurs régionaux, à l'échelon des cours d'appel, contribuent également à diffuser auprès des juridictions les connaissances juridiques et pratiques relatives à l'aide juridictionnelle.

D'une manière générale, dans les formations programmées, la spécificité de l'aide juridictionnelle est prise en compte.

Ainsi l'enquête révèle que des formations à l'aide juridictionnelle ont été dispensées à l'ensemble des agents des secrétariats, dans 55% des bureaux et que 20% des agents des secrétariats bénéficieront d'une formation au cours de l'année 1995.

* Les moyens informatiques

La réforme de l'aide juridictionnelle a été accompagnée dans l'ensemble des bureaux de moyens informatiques (logiciels et matériels).

Le logiciel développé par la société D.G.C informatique a été implanté dès janvier 1992 dans les bureaux d'aide juridictionnelle. Une étude diligentée par la direction des services judiciaires a permis d'évaluer le degré de satisfaction des utilisateurs ainsi que les améliorations rendues nécessaires. La diffusion de la version 2 de ce logiciel, actuellement implantée sur les sites pilotes de Nice et de Béziers devrait être effectuée dans le courant du mois de septembre 1995. **La nouvelle version prévoit notamment un programme d'extraction de données à destination des CARPA, actuellement testé par l'UNCA.** Les informations relatives aux décisions d'aide juridictionnelle pourront leur être ainsi communiquées, de façon régulière, sur support disquette ce qui évitera une nouvelle saisie par les agents des CARPA.

Ce programme devrait pouvoir être prochainement étendu aux liaisons avec les trésoreries générales.

Le bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal de grande instance de Paris a été doté en janvier 1994 d'un logiciel spécifique développé par la sous-direction de l'informatique. Il permet la transmission des données sur disquette, au profit de la CARPA. Une action d'organisation a accompagné cette informatisation. Ce logiciel a été implanté sur quelques autres sites (Créteil, Evry, Bordeaux, Bayonne).

1.2.1.3 L'activité et le fonctionnement des bureaux situés près les tribunaux de grande instance

* L'accueil, une fonction essentielle

Destiné à aider les justiciables, à faciliter leurs démarches, à leur fournir des explications sur l'établissement de la demande, sur la liste des pièces à fournir, à les orienter éventuellement vers un service social, ou encore vers des consultations d'avocat s'ils

sollicitent un conseil juridique, l'accueil revêt une importance particulière en matière d'aide juridictionnelle. La mise en place de moyens appropriés est une condition indispensable pour faire face au nombre important de demandeurs renseignés chaque jour. L'enquête réalisée fait en effet apparaître que le nombre de personnes sollicitant des renseignements est de 50 à 200 dans les juridictions les plus importantes. Une gestion efficace de ce service permet de réaliser des gains de temps dans l'instruction des dossiers et accélère la prise de décision par le bureau.

Très conscientes de cette réalité, les juridictions ont généralement consenti un effort particulier sur ce point. L'organisation est cependant diversifiée. Elle dépend largement de l'importance de l'activité du bureau. Dans la plupart des cas (87%) l'accueil des demandeurs est assuré par le secrétariat du bureau d'aide juridictionnelle. L'accueil général de la juridiction est aussi souvent chargé de recevoir les demandeurs à l'aide juridictionnelle (dans 55 % des bureaux), à titre principal ou en liaison avec les autres structures d'accueil. Parfois une structure spécifique distincte de l'accueil général et du secrétariat a été mise en place (11 % des bureaux) ; il en est ainsi notamment au tribunal de grande instance de Nantes où l'accueil des demandeurs est assuré dans le hall d'entrée de la juridiction par un agent spécialement affecté à cette fonction; le secrétariat du bureau, alors déchargé d'une partie de l'accueil, reçoit les demandes formalisées et se consacre pleinement à la gestion des dossiers.

On observe que 61 % des juridictions disposent d'un espace d'attente aménagé, 13% d'un photocopieur public. Mais dans seulement 17% des tribunaux de grande instance, l'accueil dispose d'une console reliée au bureau d'aide juridictionnelle. Dans certaines juridictions, la proximité géographique entre l'accueil général et le secrétariat du bureau, facilite les démarches du justiciable.

* Un traitement des demandes suivant des modalités diversifiées

La loi du 10 juillet 1991 et son décret d'application ont unifié le régime de l'aide juridictionnelle et aligné le traitement des dossiers des commissions d'office sur celui des autres demandes.

En pratique ces dispositions ne sont pas appliquées. Dans la plupart des cas en effet, et cette tendance s'accroît avec le développement des procédures rapides devant les juridictions pénales, y compris pour les mineurs, l'intervention de l'avocat commis d'office a lieu avant que le bureau d'aide juridictionnelle ait statué. L'avocat dépose donc au secrétariat un dossier contenant les ressources de son client avec lequel il a généralement perdu tout contact après l'audience.

Selon la pratique, soit une instruction des demandes est effectuée qui aboutit le plus souvent à des situations d'engorgement et de blocage, soit l'aide juridictionnelle est accordée en l'état (99% des bureaux).

Les dossiers d'aide juridictionnelle pénale, regroupés à des séances spécifiques ou en fin de séance ne sont souvent examinés que par le seul président du bureau. Dans certains bureaux des circuits dérivés ont même été mis en place et les dossiers sont traités par le président en dehors même des séances.

En matière civile et administrative l'instruction des demandes est réalisée dans des conditions généralement plus rigoureuses. Dans certains bureaux les dossiers sont répartis, avant la séance, entre chacun des membres chargés de les rapporter. Cette participation active des membres du bureau permet un examen approfondi des dossiers ; les représentants des administrations apportent généralement dans ce cas une contribution utile concernant la vérification des ressources.

Le secrétariat joue, souvent, un rôle non négligeable dans la mise en état des dossiers et dans la préparation de la décision par l'examen des pièces et le calcul des ressources. Ce prétraitement conduit les bureaux à n'examiner de manière approfondie que les dossiers présentant une difficulté.

Des mesures d'instruction sont rarement prises par les bureaux qui rejettent les demandes lorsque les demandeurs à l'aide ne produisent pas les pièces qui leur sont réclamées. On constate que le délai imparti est généralement d'un mois et que 68% des demandeurs s'y soumettent.

Les décisions de rejet concernent essentiellement le dépassement des plafonds de ressources et le défaut de pièces justificatives.

L'article 22 de la loi qui permet au président, statuant seul, de rejeter les demandes d'aide pour des actions manifestement irrecevables ou dénuées de fondement, reçoit une application limitée s'agissant des demandes de première instance. Il est en revanche plus utilisé par les présidents des sections de cour d'appel.

Les bureaux ne sont quasiment pas saisis de procédures de retrait d'aide. Le pourcentage de nouvelles délibérations varie pour l'ensemble des bureaux de 0 à 18 %. Très peu de recours sont exercés devant le président de la juridiction (1,63% des rejets).

Le délai de traitement des demandes est dans l'ensemble satisfaisant puisqu'il est inférieur à un mois pour 69% des bureaux et sections de première instance, pour 58% des sections de cour d'appel et qu'il est compris entre un et deux mois pour 20% des premiers et 29% des secondes.

Les notifications des décisions, facilitées par l'informatisation, interviennent également rapidement (la lettre recommandée n'étant généralement utilisée que pour les rejets et les admissions partielles). Le délai est inférieur à 15 jours pour 90% des bureaux et sections de première instance et pour 85% des sections de cour d'appel ou de tribunal administratif. Il n'est jamais supérieur à deux mois.

Cette situation explique le nombre relativement faible d'admissions à l'aide juridictionnelle provisoire.

* Des dysfonctionnements subsistants

D'une manière assez générale, des carences sont observées s'agissant de l'obligation pour les bureaux d'aviser immédiatement la juridiction saisie lorsque la demande est déposée à l'occasion d'une instance en cours. Cet avis revêt pourtant une importance particulière notamment lorsque la demande en justice est enfermée dans un délai. Il est vrai aussi que lorsque ces avis sont adressés, ils ne sont pas toujours joints à la procédure en cours.

On note aussi parfois des délais d'examen plus longs pour les demandes concernant les affaires pénales (plus de trois mois dans 15% des cas), considérées par certains bureaux comme non prioritaires. Cette situation, qui entraîne des délais supplémentaires pour le paiement des missions des avocats commis d'office, peut aussi résulter du fait que ces dossiers, centralisés par l'ordre, sont déposés en nombre (par exemple 600 demandes) ce qui entraîne une surcharge du secrétariat et du bureau.

Quelques bureaux ou sections connaissent des délais de traitement supérieurs à 3 mois (5% des sections de première instance, 6% des sections cour d'appel, 23% des sections des tribunaux administratifs).

Le délai d'une section d'un tribunal de grande instance atteignait même un an au mois de mars 1995 mais, une action d'organisation, en cours dans cette juridiction, devrait permettre de remédier à cette situation.

Ces longs délais proviennent, soit de l'encombrement du secrétariat dont l'effectif ou les moyens matériels ne sont pas adaptés, soit de l'insuffisance du nombre des séances. Cette dernière situation se rencontre particulièrement pour les sections des tribunaux administratifs et celles des cours administratives d'appel qui en raison du faible nombre de dossiers à examiner ne se réunissent parfois que trimestriellement voire semestriellement.

Quelques bureaux pour compenser une périodicité insuffisante des séances fixent un nombre considérable de dossiers à chaque séance (jusqu'à 500). Une telle charge ne peut permettre un examen sérieux des dossiers.

* Des améliorations à apporter

La diversité des modes de fonctionnement fait apparaître la nécessité d'adaptation des conditions de traitement des demandes.

Les magistrats et fonctionnaires rencontrés au cours des déplacements estiment dans leur majorité que deux circuits pourraient être organisés. Les demandes présentées par des justiciables, dont les ressources (sur justification par un document émanant d'une administration fiscale ou sociale) sont manifestement inférieures aux plafonds et dont l'action apparaît à l'évidence non dénuée de fondement, pourraient être examinées par le seul président. Les bureaux, libérés d'un nombre important de dossiers, pourraient alors se livrer à un examen plus approfondi des autres demandes (au regard notamment de la recevabilité du bien fondé de l'action).

Par ailleurs la diversité des méthodes de travail des secrétariats (accueil, aide à la préparation des décisions), la disparité des effectifs qui y sont affectés et l'influence

déterminante de ces éléments dans le fonctionnement des bureaux, nécessitent la mise en oeuvre d'actions d'aide à l'organisation ou encore la mise en commun d'expériences, que ce soit à l'échelon régional ou au niveau national.

1.2.2 *Le nouveau rôle des greffes*

La loi du 10 juillet 1991 et le décret du 19 décembre 1991 ont modifié de manière substantielle le rôle des greffes dans la procédure d'aide juridictionnelle.

N'ayant plus en charge le paiement des frais et indemnités, assuré auparavant par les régisseurs, il leur incombe désormais de délivrer aux auxiliaires de justice des attestations de mission et d'établir à destination des trésoreries générales, les états de recouvrement.

1.2.2.1 La délivrance des attestations de mission

Les articles 104 et suivants du décret du 19 décembre 1991 précisent que les sommes revenant à l'ensemble des auxiliaires de justice sont réglées sur production d'une attestation de mission délivrée par le greffier en chef ou le secrétaire de la juridiction.

Destinée à simplifier les circuits de paiement la nouvelle procédure fait peser sur le greffe la responsabilité de la constatation du service fait. Cette mission implique des contrôles rigoureux des conditions d'établissement des attestations (application des barèmes prévus par les textes - vérification de l'achèvement de mission par l'auxiliaire de justice). Il importe également que cette délivrance intervienne dans des délais proches du prononcé de la décision afin de ne pas retarder le paiement des auxiliaires de justice.

La délivrance des attestations aux avocats et avoués, qui doit être effectuée au moment où le juge rend sa décision ou, au plus tard, en même temps que leur est adressée une copie, ne devrait plus poser de difficultés pratiques aux greffes qui sont généralement en mesure d'y procéder rapidement. Ainsi en matière pénale l'attestation de mission est remise, soit à l'audience, soit au moment de la délivrance de la première copie du jugement. En matière civile, l'attestation est généralement remise lors de la délivrance de la première copie de la décision.

Pour les autres auxiliaires de justice, la demande d'attestation doit être faite dans les deux mois qui suivent l'accomplissement de l'acte. Leur délivrance entraîne pour le greffe des tâches supplémentaires, lorsque cette demande n'est pas effectuée dans le délai. Elle impose alors de rechercher le dossier - parfois archivé - et l'établissement d'états de recouvrement complémentaires.

Si plus des deux tiers des juridictions délivrent spontanément les attestations de mission dans des délais très proches de la décision, un tiers, en revanche, ne les remettent aux avocats (souvent sur leur demande) que dans un délai supérieur à un mois (et même plus de deux mois pour 10 % des juridictions).

Des difficultés pratiques et juridiques ont été rencontrées par les greffes dans la mise en oeuvre de la réforme. **Des anomalies et dysfonctionnements ont parfois été relevés par**

l'UNCA, les CARPA où signalés par les juridictions :

- Cela provient généralement du fait que la juridiction n'a pas toujours été informée de la décision d'admission à l'aide juridictionnelle ou, que l'ayant été, la décision n'a pas été jointe à la procédure.

Ces problèmes pourraient théoriquement être résolus par le transfert informatique des données mais l'équipement des greffes est encore loin d'être complet et les questions techniques posées par la compatibilité des systèmes sont parfois difficiles à résoudre. Une étude est en cours en vue d'assurer une liaison entre le secrétariat du bureau et les services civils des tribunaux de grande instance.

- Lors de la mise en place de réformes de procédure civile ou pénale, des difficultés d'interprétation des textes ont aussi parfois retardé la délivrance par le greffe des attestations de mission ; il en a été ainsi de la réforme de l'instruction, de la réforme du juge aux affaires familiales. La circulaire du 21 juin 1994, a précisé les règles applicables à la délivrance des attestations de mission pour les procédures relevant désormais du juge aux affaires familiales ainsi que dans le cadre de l'audition du mineur visée par l'article 9-1 de la loi du 10 juillet 1991.

Des difficultés ont été également signalées, par les greffes, pour l'interprétation des barèmes dans la procédure de contredit de compétence et des procédures devant la chambre d'accusation.

Une circulaire du 1er mars 1995 a préconisé des solutions aux principales difficultés signalées.

- Une difficulté est apparue pour la délivrance des attestations de mission aux huissiers de justice lorsque l'acte a été accompli pour la signification d'une décision ou pour son exécution. L'article 107 (alinéa 3) ne prévoyait pas dans ce cas la délivrance par le greffe d'une attestation de mission ; or, des trésoreries générales se sont opposées au paiement de ces missions, considérant que la justification du service fait ne relevait pas du comptable dont le rôle est de contrôler la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation. Le décret du 20 mars 1995 a résolu cette question en prévoyant, pour les actes accomplis pour la signification d'une décision ou pour son exécution, la délivrance d'une attestation de mission par le greffier en chef de la juridiction ayant rendu la décision.

- Enfin la qualité des documents délivrés par les greffes manifeste parfois un manque de rigueur (absence d'indication de numéro de la décision du bureau d'aide juridictionnelle, distorsion entre le code procédure figurant sur la décision d'admission et celui figurant sur l'attestation de mission, la délivrance successive de deux attestations dans une procédure civile...) ou encore des incertitudes dans l'application des textes.

Les CARPA, loin de se limiter à un simple rôle de payeur, entendent dans de pareils cas s'assurer de l'exhaustivité et de la régularité des mentions portées par les greffes. Elles sont donc conduites à interroger les greffes voire à leur retourner les attestations litigieuses aux fins de rectification. Si la multiplicité des services émetteurs d'attestations de mission

peut générer certaines difficultés dans la diffusion de l'information, il importe que soient définies des procédures adaptées. Dans ce but, l'attention de l'ensemble des greffiers en chef a été appelée sur la nécessité d'effectuer des contrôles réguliers des attestations.

Afin d'aboutir à une gestion rationnelle et uniforme des règles de délivrance des attestations, certains greffes ont d'ailleurs mis en place un service centralisateur. Ce mode de gestion permet d'éviter la multiplication au sein des juridictions des services délivrant les attestations de mission et des divergences d'interprétation des textes.

D'une manière générale, on peut cependant affirmer que les anomalies et difficultés rencontrées dans la délivrance des attestations, paraissent diminuer avec la pratique. Les réunions entre les juridictions et les CARPA, de nature à améliorer le circuit financier du paiement des avocats, pourraient être utilement généralisées; certains ressorts qui ont d'ores et déjà organisé des actions de concertation ont ainsi amélioré l'existant et unifié les pratiques.

1.2.2.2 L'établissement des états de recouvrement

La mise en oeuvre des modalités de recouvrement qui a contraint les greffes à effectuer un effort important d'adaptation dans l'organisation du travail, ne s'est faite que de manière progressive. Elle n'est pas encore réalisée dans toutes les juridictions.

Les états de recouvrement sont établis et notifiés par le greffier en chef de la juridiction. Les différents services établissent généralement les états qui sont transmis auprès d'un service centralisateur chargé de vérifier les calculs, notifier les états et transmettre les bordereaux à la trésorerie générale. Jusqu'au 1er juillet 1993, la notification des états de recouvrement a été effectuée par les trésoreries générales. Depuis cette date, elle l'est par les greffiers au prix d'un accroissement des tâches difficilement assumé.

Le nombre d'oppositions formées par les redevables reste faible; le pourcentage d'oppositions est inférieur à 10 % du total des états.

Des difficultés d'ordre juridique, sont apparues en cas de contestation de l'état de recouvrement. Certaines juridictions, se fondant sur l'article 709 du code de procédure civile, convoquent le comptable du trésor en qualité de défendeur. Une circulaire du 5 juin 1992 est venue rappeler que celui-ci ne peut être appelé à la procédure.

Les modalités du recouvrement seront plus amplement développées au 3.2.3.

1.2.3 Les bureaux d'aide juridictionnelle situés auprès des juridictions suprêmes et auprès de la Commission des recours des réfugiés

1.2.3.1 Le bureau situé auprès du Conseil d'Etat

Le bureau d'aide juridictionnelle institué auprès du Conseil d'Etat est chargé d'examiner les demandes d'aide juridictionnelle relatives aux affaires portées devant la juridiction suprême de l'ordre administratif (article 14 de la loi du 10 juillet 1991).

* Organisation et fonctionnement du bureau

Ce bureau est actuellement présidé par un membre honoraire du Conseil d'Etat. Il comprend en outre deux autres membres honoraires de cette juridiction, deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, deux fonctionnaires (l'un du ministère du budget, l'autre du ministère chargé de l'aide sociale) et un représentant des usagers.

Le représentant des avocats aux conseils, qui n'a pas reçu délégation pour désigner ses confrères au titre de l'aide juridictionnelle, assiste à toutes les séances du bureau.

En revanche, les autres membres n'ont participé qu'à une quinzaine de séances sur les 25 réunions tenues en 1994.

Le secrétariat du bureau est assuré par cinq fonctionnaires qui se chargent notamment de l'accueil des demandeurs. Un logiciel informatique mis en place dès 1992, permet un traitement automatisé des demandes.

Les demandes sont rarement présentées par les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, et ceux-ci sont très rarement choisis par le demandeur.

Alors que le nombre de demandes déposées, auprès du bureau avait diminué entre 1992 et 1993, il a augmenté d'environ 16% entre 1993 (1436 demandes) et 1994 (1664 demandes).

Le délai de traitement des demandes est en moyenne de douze mois. Celles présentant un caractère d'urgence (demandes de sursis à exécution ou encore affaires intéressant la naturalisation ou la condition des étrangers) sont cependant traitées en priorité dans des délais plus courts (3 à 4 mois).

* Les décisions du bureau

Il ressort des statistiques fournies une augmentation d'environ 15% des décisions rendues par le bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'Etat.

Les décisions de rejet sont très majoritaires puisqu'elles représentent 83% de l'ensemble des décisions. Le rejet est le plus souvent motivé par l'absence de moyen sérieux de cassation et très rarement par le fait que les ressources du demandeur excèdent le montant des plafonds. Les autres décisions sont des admissions à l'aide juridictionnelle totale.

Le bureau n'accorde jamais ni l'aide provisoire, ni l'aide partielle.

Les décisions du bureau sont établies et signées le jour même de la séance et sont notifiées dans les vingt jours suivants.

Le nombre des recours exercés contre les décisions du bureau d'aide juridictionnelle a connu une augmentation sensible au cours des trois premières années d'application de la

loi du 10 juillet 1991. Il est passé de 43 pour l'année 1992 (soit 2,7% du nombre total de décisions rendues) à 147 pour 1994 (soit 8,5% du nombre total). Parmi ces 147 recours portés en 1994, 15 étaient des demandes de nouvelle délibération.

Le nombre de dossiers en stock au 31 décembre 1994 est de 1509.

1.2.3.2 Le bureau situé auprès de la Cour de cassation

Le bureau d'aide juridictionnelle institué auprès de la Cour de cassation est chargé d'examiner les demande d'aide juridictionnelle relatives aux affaires portées devant la juridiction judiciaire suprême (article 14 de la loi du 10 juillet 1991).

* Organisation et fonctionnement du bureau

Le bureau d'aide juridictionnelle actuellement présidé par un président de chambre honoraire, comporte trois divisions, la première traitant notamment les affaires pénales et la troisième, les affaires de sécurité sociale. Le reliquat des demandes est réparti entre la première et la deuxième division.

Chaque division est composée de neuf membres :

- trois magistrats, dont le président ;
- trois avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;
- un représentant du ministère chargé du budget ;
- un représentant du ministère chargé de l'aide sociale ;
- un représentant des usagers.

Parmi les magistrats, un seul est en activité, les autres sont honoraires.

Parmi les avocats, un ancien président de l'ordre, avocat honoraire, a reçu, du président de l'ordre en exercice, délégation pour désigner ses confrères au titre de l'aide juridictionnelle.

Les représentants des services fiscaux, de l'aide sociale ainsi que des usagers participent de manière très régulière aux séances du bureau.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, le greffier en chef de la Cour de cassation est vice-président du bureau.

Le secrétariat du bureau est assuré par 16 fonctionnaires (14 avant la réforme).

Un logiciel informatique spécifique, mis en place au cours du premier trimestre 1993, permet un traitement automatisé des demandes.

Une cellule permanente d'accueil, comportant un fonctionnaire expérimenté, est chargée d'enregistrer les demandes et d'informer les requérants sur les renseignements et justificatifs à fournir à l'appui de leurs demandes.

Le bureau d'aide juridictionnelle tient en moyenne trois séances par mois, outre les trois séances hebdomadaires, tenues par le président du bureau d'aide juridictionnelle, en application de l'article 22 de la loi du 10 juillet 1991. Au cours de chaque séance du bureau, 180 à 350 dossiers sont en moyenne examinés.

* Evolution de l'activité de 1990 à 1994

En 1992, le nombre des demandes (6 853) a augmenté de 44% par rapport à 1991 (4 757). Après une relative stabilité du volume des demandes en 1993 (7 097), en augmentation de 3,56% par rapport à l'année précédente, la progression du nombre des affaires nouvelles s'est à nouveau accélérée en 1994 (7 960, + 12 % par rapport à 1993).

Les augmentations constatées s'expliquent notamment par le fait que la loi du 10 juillet 1991 a unifié le régime de l'aide juridictionnelle en l'étendant aux affaires pénales et a confié au bureau d'aide juridictionnelle près la Cour de cassation le traitement des demandes relatives au contentieux de la sécurité sociale. Elle résulte aussi du relèvement des plafonds de ressources conditionnant l'octroi de l'aide juridictionnelle.

Le particularisme des procédures suivies devant la Cour de cassation exige une instruction spécifique des demandes, notamment en matière pénale. La durée moyenne de traitement d'un dossier est de deux à six mois.

* Les décisions du bureau

L'analyse des données statistiques fait apparaître une augmentation du nombre des décisions de 1991 à 1994 de 84% approximativement. Cette évolution s'explique notamment par une résorption du stock des dossiers en cours, facilitée par la réorganisation du bureau en trois divisions.

La spécificité des textes (article 7 de la loi du 10 juillet 1991), qui exigent du demandeur à l'aide de justifier d'un moyen sérieux de cassation, explique l'importance du nombre des décisions de rejet intervenant sur ce fondement, tant en matière civile, que pénale. Ce texte contraint aussi le bureau à se livrer à une étude approfondie des moyens soulevés à l'appui du pourvoi.

Le nombre des recours exercés contre les décisions du bureau a connu une augmentation sensible au cours des trois premières années d'application de la loi du 10 juillet 1991. Il est passé de 316 pour l'année 1992 (73 demandes de nouvelle délibération et 243 recours devant le premier président) à 1647 pour l'année 1994 (512 demandes de nouvelle délibération et 1135 recours devant le premier président).

* Les incidences sur l'activité du greffe

Au cours de la période de 1992 à 1994, le nombre annuel des demande en paiement d'indemnité s'élève en moyenne à 1400 (1300 environ par les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et une centaine pour les huissiers de justice).

Ces demandes sont généralement présentées sans délai après le prononcé de l'arrêt de la Cour de cassation.

Interrogé par la chancellerie dans le cadre des travaux d'élaboration du présent rapport, le président du bureau d'aide juridictionnelle près la Cour de cassation a soulevé un certain nombre de questions d'ordre technique et suggéré des modifications des textes susceptibles d'améliorer le dispositif de l'aide juridictionnelle. Elles ont principalement pour objet de préciser la portée de certaines dispositions législatives ou réglementaires régissant l'aide juridictionnelle, d'adapter certaines règles aux spécificités de la procédure de cassation ou de corriger certaines pratiques qui faussent l'application du dispositif d'aide juridictionnelle.

Dans le premier ordre d'idée, il est suggéré de préciser le champ d'application de l'article 7 de la loi de 1991 qui dispose qu'en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur, si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé. Le bureau estime que cette disposition est applicable tant en matière civile que pénale, mais souhaiterait que la question soit clairement réglée dans le texte.

En outre, il est proposé d'étendre la compétence du bureau établi près la Cour de cassation aux demandes d'aide juridictionnelle relatives aux affaires portées devant la Cour de justice de la République et de la Commission de révision, les textes étant actuellement muets à cet égard.

Partant du constat que la procédure devant la juridiction judiciaire suprême est souvent complexe et coûteuse, il est préconisé notamment une élévation des plafonds de ressources auxquels est subordonné l'octroi de l'aide juridictionnelle ainsi qu'une modification du régime de rétribution des auxiliaires de justice et de vacations des membres honoraires du bureau (articles 4 de la loi et 70, 93 et 170 du décret).

Enfin, le bureau fait une analyse critique de l'effet interruptif de la demande d'aide juridictionnelle sur les délais de dépôt du pourvoi et des mémoires, en matière civile.

Ce mécanisme, introduit par l'article 39 du décret du 19 décembre 1991, est destiné à permettre au justiciable de n'engager la procédure de cassation qu'une fois la décision du bureau d'aide juridictionnelle rendue afin de ne pas l'exposer au risque d'avoir à en supporter les frais dans l'hypothèse où l'aide lui serait refusée. Mais, ce dispositif serait utilisé par des parties qui, de toute évidence, ne peuvent prétendre à l'aide juridictionnelle mais qui,

néanmoins, présentent des demandes, dans le seul but de sauvegarder les délais d'instruction du pourvoi.

1.2.3.3 Le bureau situé auprès de la Commission des recours des réfugiés

La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a prévu que l'aide juridictionnelle peut être accordée pour les recours portés devant la Commission des recours des réfugiés aux étrangers qui résident habituellement et sont entrés régulièrement en France ou qui détiennent un titre de séjour d'une validité d'au moins un an. Un bureau d'aide juridictionnelle a donc été institué auprès de cette commission.

* Organisation et fonctionnement du bureau

Ce bureau comprend en principe, outre son président qui est actuellement un conseiller d'Etat honoraire, deux avocats, deux fonctionnaires (ministère des affaires étrangères et ministère de l'intérieur) et un représentant des usagers.

Cependant, pour des raisons qui seront exposées plus loin, les représentants des avocats (barreaux des ressorts des cours d'appel de Paris et Versailles) n'ont participé à aucune réunion de ce bureau d'aide juridictionnelle.

L'information et l'accueil du public se fait surtout par téléphone et par voie postale.

L'instruction des dossiers porte essentiellement sur les conditions d'entrée et de séjour en France des demandeurs.

Le délai de traitement des dossiers (40 jours en 1994) paraît raisonnable.

Les rejets sont fondés sur l'absence de documents concernant les ressources du demandeur, sur le défaut de production d'un dossier complet, ou sur le fait que le demandeur ne remplit pas des conditions d'entrée et de séjour en France exigée par le 5ème alinéa de l'article 3 de la loi du 10 juillet 1991.

* Les difficultés spécifiques à l'aide juridictionnelle devant la Commission des recours des réfugiés

Les barreaux sur lesquels repose, en vertu de l'article 80 du décret du 19 décembre 1991, la charge d'assurer sur désignation la défense des bénéficiaires de l'aide, ceux des ressorts des cours d'appel de Paris et de Versailles, ont, depuis l'entrée en vigueur de la réforme, réagi au fait que la loi subordonne le bénéfice de l'aide à l'entrée régulière en France du demandeur.

Par ailleurs, les avocats considèrent qu'ils ne peuvent organiser une défense de qualité devant la Commission des recours des réfugiés tant en raison de l'absence d'interprètes leur permettant de s'entretenir avec les bénéficiaires de l'aide qu'en raison des conditions matérielles de travail offertes aux avocats dans les locaux de la commission.

Ces raisons ont conduit les barreaux concernés à adopter une motion par laquelle ils ont décidé de ne pas désigner de représentants au bureau d'aide juridictionnelle et de ne pas communiquer de listes d'avocats volontaires pour assurer ces missions.

Le bureau institué auprès de ladite commission avait, au départ, adopté une position bienveillante pour l'appréciation du caractère régulier de l'arrivée en France des demandeurs, confortée par une décision du Conseil d'Etat en date du 21 janvier 1993 (affaire Mamoka), en considérant que les détenteurs d'un sauf conduit délivré, pour 6 jours, par la police de l'air et des frontières aux demandeurs du statut de réfugié, devaient être regardés comme entrés régulièrement en France. Cependant la loi du 24 août 1993 qui dispose expressément que "sauf s'il s'agit d'un étranger qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié, la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour n'a pas pour effet de régulariser les conditions de l'entrée en France" a mis fin à cette pratique.

S'agissant des conditions de rétribution des interprètes intervenant auprès des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, la prise en charge par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle des honoraires des interprètes assistant le bénéficiaire de l'aide lors de son audition par la commission ne doit, en principe, pas poser de difficultés. En effet ces frais paraissent constituer des "frais afférents aux instances, procédures ou actes" pour lesquels l'aide juridictionnelle a été accordée (article 40 de la loi du 10 juillet 1991).

En revanche, en l'absence d'un texte prévoyant explicitement la possibilité pour un demandeur à l'aide juridictionnelle de solliciter le concours d'un interprète pour toute la procédure devant la commission, aucune rétribution ne peut être actuellement envisagée, au titre de l'aide juridictionnelle, pour l'interprète qui assisterait un étranger lors de son entretien avec l'avocat désigné pour assurer sa défense devant la commission.

1.3 La création de l'aide à l'accès au droit

"L'aide à l'accès au droit" constitue le deuxième volet de la loi du 10 juillet 1991 ; le législateur a entendu combler un vide juridique en ajoutant au mécanisme classique de l'aide à l'accès aux juridictions un système d'aide à l'accès au droit, qui intervient en amont du procès.

1.3.1 Un objectif ambitieux

1.3.1.1 Une meilleure prise en compte des besoins exprimés

Bien avant l'entrée en vigueur de la loi, "l'aide à l'accès au droit" était déjà souvent perçue comme une obligation morale, source de nombreuses initiatives locales. Outre les traditionnelles permanences de consultations juridiques gratuites tenues dans les palais de justice par les professionnels du droit ou celles organisées par certaines municipalités, de nouveaux dispositifs s'étaient même développés, sous l'impulsion d'associations, de collectivités locales, de syndicats professionnels ou encore de services sociaux, pour favoriser l'accès des plus démunis à l'information juridique.

Cet essor correspondait à un besoin sans cesse croissant de la population, lié à l'aggravation du contexte social, mais aussi à l'évolution de la matière juridique, de plus en plus technique et complexe.

Le rapport de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat constatait cependant que, d'une manière générale, ces initiatives ne répondaient que partiellement au besoin de droit de la population.

Il considérait que la multiplication des dispositifs d'information juridique était source de difficultés et que l'absence de toute possibilité de contrôle et de coordination des actions engagées par les différents intervenants conduisait à "une dispersion des efforts". Il relevait en outre le problème de la délimitation des frontières et de la répartition des rôles entre l'action des services sociaux (qui s'inscrivait dans le cadre général de l'aide sociale), celle des juridictions et administrations (qui relevait de l'orientation et du renseignement) et celle des professionnels du droit.

Le rapport insistait ensuite sur la nécessité d'élargir le domaine de l'aide à l'accès au droit. Selon ses auteurs, celle-ci ne devait pas se limiter aux fonctions d'accueil et de renseignement traditionnellement assurées dans les juridictions et administrations et devait même aller au delà des actions initiées par les barreaux ou par certaines collectivités locales. L'aide à l'accès au droit leur apparaissait comme un moyen de prévention du contentieux et comme devant constituer la première étape du dispositif d'aide juridique, en assurant "le droit à une véritable consultation professionnelle", qui "permette de régler les cas les plus simples" ou, si cela s'avère nécessaire, "de faciliter l'accès des plus démunis à la sphère juridictionnelle".

La clarification de l'objet et du rôle de l'aide à l'accès au droit était donc au "cœur de la réforme à envisager".

1.3.1.2 La définition de l'accès au droit

Selon les dispositions de l'article 53 de la loi, "l'aide à l'accès au droit comprend l'aide à la consultation et l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles." Par ce texte, qui doit être apprécié à la lumière des articles 59 à 64, le législateur a caractérisé et conféré son autonomie à cette notion.

L'aide à l'accès au droit dépasse désormais le simple cadre de l'accueil, du renseignement ou de l'orientation. L'article 60 de la loi précise en effet que "l'aide à la consultation" doit permettre au bénéficiaire d'obtenir des "informations sur l'étendue de ses droits et obligations" (et non des indications générales et impersonnelles), "des conseils sur le moyen de faire valoir ses droits " ou encore "une assistance en vue de l'établissement d'un acte juridique". Le droit à "une véritable consultation professionnelle", dont les seules limites résultent des dispositions des articles 54 et suivants de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, est donc inscrit dans la loi.

Le domaine de l'aide a en outre été étendu à "l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles". Selon l'article 63 de la loi, cette assistance s'exerce devant les commissions à caractère non juridictionnel, qui peuvent être amenées à prendre des décisions revêtant une grande importance pour les personnes concernées, ou encore devant les administrations, en vue d'obtenir une décision ou un recours préalable obligatoire (dans l'hypothèse où l'action contentieuse devant le juge est subordonnée à une démarche préalable devant l'administration concernée).

Il est important de noter que l'article 59 de la loi circonscrit le domaine de l'aide "aux droits fondamentaux et aux conditions essentielles de vie du bénéficiaire."

Après avoir clarifié l'objet et les contours de la politique d'aide à l'accès au droit, il convenait d'encadrer sa mise en oeuvre. A cette fin, ont été créés le Conseil national de l'aide juridique et les conseils départementaux de l'aide juridique.

1.3.1.3 Le dispositif institutionnel

Le Conseil national et les conseils départementaux de l'aide juridique ont un rôle prépondérant dans la mise en oeuvre de l'aide à l'accès au droit.

Le Conseil national est un organe de réflexion et de conseil auprès du gouvernement. Il est dénué de la personnalité morale et intervient à titre purement consultatif. Il a pour mission de recueillir toutes informations quantitatives et qualitatives en matière d'aide à l'accès au droit (il est notamment destinataire des rapports annuels élaborés par les conseils départementaux de l'aide juridique) et de proposer au pouvoirs publics toutes mesures propres à améliorer son fonctionnement. Il a en outre vocation à émettre auprès des conseils départementaux des suggestions relatives au développement et à l'harmonisation de leurs actions, notamment afin d'éviter l'apparition de trop grandes disparités.

Si le Conseil national n'intervient qu'au stade de l'orientation et de la réflexion, les conseils départementaux de l'aide juridique, dont la création est prévue par l'article 54 de la loi, bénéficient de la personnalité morale pour constituer les instruments des politiques locales d'aide à l'accès au droit. Alors que certains pays étrangers ont instauré un véritable "service social d'aide juridique", le législateur français a en effet choisi de déconcentrer la politique d'aide à l'accès au droit à l'échelon départemental.

Les conseils départementaux de l'aide juridique sont ainsi chargés, à partir d'un inventaire des actions existantes et d'une évaluation des besoins locaux en matière d'aide à l'accès au droit, de coordonner et de soutenir les initiatives en place, ainsi que de déterminer les mesures à prendre pour favoriser la réalisation d'actions nouvelles qui répondent aux attentes du législateur. Les conseils ont un rôle fédérateur clairement affirmé et doivent s'assigner comme premier objectif de faire connaître les dispositifs d'accès au droit existants auprès du public (le Conseil national considère que la création "d'un guide de l'accès au droit", recensant l'ensemble des dispositifs d'aide à la consultation du département, constitue une priorité).

Les conseils départementaux de l'aide juridique sont des groupements d'intérêt public, régis par l'article 21 de la loi 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique en France (Cf annexe : "résumé des règles juridiques régissant le fonctionnement des conseils départementaux de l'aide juridique").

Cette formule juridique offre la possibilité de réunir dans un même cadre des personnes morales de droit public et de droit privé, et d'assurer ainsi une large représentation des différents acteurs locaux de la politique d'aide à l'accès au droit. Des représentants de l'Etat (le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département notamment, qui assure la présidence des groupements), des collectivités territoriales, des professionnels du droit et des usagers sont membres de droit des groupements, auxquels peuvent par ailleurs adhérer des associations ou des sociétés.

La responsabilité de la mise en oeuvre de la politique d'aide à l'accès au droit dans le département incombe donc aux membres des groupements qui, sont appelés, dans la concertation, à adopter une convention constitutive précisant les modalités de leur participation au fonctionnement et au financement du programme d'actions d'aide à l'accès au droit du conseil départemental, qu'ils sont par ailleurs chargés de définir.

L'aide à l'accès au droit fait l'objet d'un financement diversifié qui, au delà des subventions de l'Etat (prélevés sur les crédits du ministère de la justice mais aussi sur ceux d'autres ministères concernés), doit être assuré par les apports des membres des groupements (articles 68 et 69 de la loi).

1.3.2 Une mise en oeuvre difficile

1.3.2.1 Le constat

A la fin du premier semestre 1995, seuls 14 conseils départementaux de l'aide juridique ont été constitués (l'arrêté d'approbation de la convention constitutive de chacun de ces groupements ayant été publié au journal officiel). Il s'agit des conseils départementaux de l'aide juridique de l'Allier, de la Dordogne, de l'Isère, de la Gironde, de la Meuse, du Nord, des Hauts de Seine, de la Seine Saint-Denis, de la Nièvre, de la Haute-Corse, de l'Ille et Vilaine, du Loir et Cher, de la Meurthe et Moselle et des Bouches du Rhône. S'il est vrai que les premiers conseils départementaux ont été créés dans des départements à forte concentration urbaine, où la situation économique et sociale était généralement difficile (Seine Saint Denis, Bouches du Rhône, Hauts de Seine, Isère, Nord), on constate désormais la mise en place de groupements dans des départements moins peuplés et à prédominance rurale. Il paraît par ailleurs difficile de considérer que la compétence départementale du tribunal envisagé soit déterminante dans la constitution d'un groupement (ainsi par exemple le conseil départemental du Nord regroupe 7 tribunaux de grande instance). En fait, la création d'un conseil résulte le plus souvent d'une volonté locale marquée.

La seule considération du nombre des conseils départementaux de l'aide juridique constitués n'est cependant pas suffisante pour apprécier l'état d'avancement du processus d'application de la loi.

Il faut en effet souligner que vingt-huit projets de convention constitutive d'un conseil départemental ont déjà été transmis pour examen à l'administration centrale (deux d'entre-eux ont fait l'objet d'un arrêté d'approbation, en cours de signature) et que la grande majorité des départements a organisé des réunions préparatoires en ce sens. En fait, seule une dizaine de départements ne semble avoir encore entrepris aucune démarche en vue de la constitution d'un groupement.

Même si ces chiffres permettent de nuancer le constat d'ensemble, il reste que ce dernier ne peut être tenu pour satisfaisant.

1.3.2.2 Les difficultés rencontrées

Les rapports adressés par les présidents des tribunaux de grande instance à la chancellerie ou au Conseil national de l'aide juridique, ainsi que les déplacements effectués par ce dernier au siège de quelques cours d'appel, permettent de cerner les difficultés rencontrées dans l'application de la réforme.

Certains présidents s'interrogent tout d'abord sur le choix de la formule juridique du groupement d'intérêt public, dont la mise en place requiert des démarches qui leur paraissent "particulièrement lourdes" : réunions des membres de droit, mise au point et signature d'une convention constitutive ou encore recherche de financement (auprès des professionnels du droit mais aussi des élus locaux). Ils font par ailleurs état de l'insuffisance des moyens matériels dont ils disposent (manque d'effectifs pour assurer le secrétariat du conseil, absence de locaux...), ainsi que de leur manque de disponibilité dans la réalisation de la mission qui leur est confiée.

Au delà de ces difficultés, les présidents des tribunaux de grande instance sont souvent confrontés à des obstacles d'ordre psychologique. L'application de la réforme repose en effet sur un processus consensuel. Or, dans certains départements, la nécessité de mettre en commun les efforts des différents partenaires de l'accès au droit constitue à elle seule un obstacle non négligeable à la création du groupement. Par ailleurs, un nombre important de membres de droit ne paraît pas percevoir l'intérêt de la création d'une nouvelle structure, alors que l'information juridique des plus démunis serait, selon eux, "déjà assurée de manière satisfaisante dans le département". Enfin, il n'est pas rare que des membres de droit considèrent que l'accès au droit constitue avant tout une mission de l'Etat et refusent dès lors de participer à la mise en place des groupements.

L'exposé des difficultés rencontrées par les présidents des tribunaux de grande instance serait incomplet s'il n'était pas fait mention des obstacles de nature purement administrative auxquels nombre d'entre eux ont été confrontés. Une application stricte de la réglementation des groupements d'intérêt public et des principes budgétaires régissant les conditions d'engagement de l'Etat, rappelés par le ministère du budget, a fait apparaître la nécessité de modifier le modèle de convention constitutive type des conseils départementaux, proposé par la chancellerie dans une circulaire en date du 12 mars 1992, et a, par là même, ralenti le processus de création des groupements. En l'absence de modèle de convention constitutive définitivement arrêté, la chancellerie n'a en effet pas été en mesure d'apporter aux présidents chargés de la mise en place des groupements tout le soutien technique

nécessaire. Le traitement des dossiers transmis à l'administration centrale, antérieurement à l'élaboration de la nouvelle convention type a du être reporté, le ministère du budget subordonnant la désignation du contrôleur d'Etat de ces groupements à la mise en conformité de leur convention constitutive. Ces difficultés ont donc contrarié des dynamiques locales déjà souvent très fragiles.

1.3.2.3 Les premières applications : l'action des conseils départementaux de l'aide juridique constitués

Afin de mesurer précisément l'action des conseils départementaux de l'aide juridique constitués, des questionnaires ont été élaborés et adressés à leurs présidents. Les réponses permettent de mieux cerner les actions réalisées et les moyens engagés par les groupements, ainsi que l'impact de la mise en oeuvre d'une politique d'aide à l'accès au droit.

* Les programmes d'action des groupements¹⁵

Les conseils départementaux constitués se sont tout d'abord attachés à évaluer les besoins d'aide à l'accès au droit en procédant à un recensement de l'existant. A cette fin, un peu plus de la moitié des conseils constitués a réalisé une étude, par voie d'enquête ou de questionnaire. Dans les autres conseils, il semble que la seule réunion des acteurs de l'aide ait été suffisante pour atteindre l'objectif souhaité. Si des dispositifs de consultations juridiques existent depuis longtemps dans presque tous les départements, il faut relever l'absence de tout système d'assistance au cours de procédures non juridictionnelles et l'insuffisance des moyens d'information du public¹⁶.

Tous les conseils départementaux de l'aide juridique constitués ont par ailleurs entrepris des actions dans le domaine de l'aide à la consultation ou projettent de le faire au cours de l'année 1995. Selon la situation existante dans le département, les actions engagées ont pour objet d'améliorer le système en place (ainsi par exemple augmentation du nombre et de la fréquence des consultations juridiques dispensées dans les permanences, meilleure couverture des besoins géographiques, spécialisation des consultations dans des domaines ciblés), de créer des permanences de consultations juridiques (Loir et Cher), de coordonner l'action des professionnels du droit avec celle des associations et des services sociaux (action de formation, mise à disposition de plaquettes d'information dans les services sociaux). Les départements dont la situation économique et sociale apparaît particulièrement difficile ont mis en place des programmes d'actions spécialisées à destination des mineurs (Bouches du Rhône, Seine Saint Denis, Hauts de Seine), des étrangers (Bouches du Rhône) ou des quartiers considérés comme "difficiles". Les activités d'accès au droit et d'information juridique concernant les mineurs ont revêtu des formes très diversifiées (cf. annexe relative aux mineurs). L'expérience de ces départements permet de constater que l'aide à l'accès au

¹⁵ (Cf annexe : actions réalisées par les conseils départementaux de l'aide juridique constitués).

¹⁶ (Cf annexe : "Analyse par les conseils départementaux de l'aide juridique constitués des dispositifs d'aide à l'accès au droit existant antérieurement à leur création").

droit est de nature à s'inscrire dans le cadre de la politique de la ville.

Au delà de la consultation juridique, les conseils départementaux ont développé des actions d'information du public (diffusion de 16000 plaquettes d'information dans les Hauts de seine, journée portes ouvertes à Marseille..). Le plus souvent, cette information n'est pas limitée aux seules actions initiées par le conseil mais tend à couvrir l'ensemble des dispositifs existants dans le département.

En revanche, aucun conseil départemental de l'aide juridique n'a encore engagé une politique d'assistance au cours de procédures non juridictionnelles, et seul le département de l'Allier fait état d'un projet pour l'année 1995. Cette matière ne paraît pas encore constituer une priorité pour les membres des conseils départementaux, qui semblent la considérer comme la dernière étape de la mise en oeuvre d'une politique d'aide à l'accès au droit.

* Les moyens engagés pour assurer le fonctionnement et le financement de la politique définie par les conseils départementaux.

L'analyse des annexes financières des conseils départementaux de l'aide juridique constitués fait apparaître que les moyens engagés au plan local pour assurer le fonctionnement et le financement de la politique des groupements sont très différents d'un département à l'autre. Ainsi, le montant des budgets des conseils peut varier de 100 000 à 1 000 000 francs¹⁷.

Il faut souligner l'importance de la participation de l'Etat qui, depuis l'entrée en vigueur de la réforme, s'est engagée à hauteur de plus de trois millions de francs. Les crédits du ministère de la justice destinés au cofinancement des projets d'aide à l'accès au droit sont actuellement gérés par la mission modernisation du ministère de la justice qui décide, sur le rapport de la direction des affaires civiles et du sceau, des soutiens financiers à accorder aux conseils départementaux ayant déposé une demande de subvention dans les formes requises. L'octroi d'une subvention est en effet subordonné à la constitution d'un dossier complet, comportant notamment un programme d'action précis, une annexe financière avec l'avis du contrôleur d'Etat, ou encore un bilan comptable en cas de demande de renouvellement. Seul les dossiers des conseils départementaux de l'aide juridique constitués sont examinés par la mission modernisation. Au delà des crédits du ministère de la justice, qui font l'objet d'une enveloppe spécifique, l'Etat a été appelé à participer au financement de la politique d'aide à l'accès au droit dans le cadre des contrats de plan pour la politique de la ville.

* L'impact de la politique mise en oeuvre dans le cadre des conseils.

En réunissant dans une structure commune les différents acteurs de l'aide à l'accès au droit du département, les conseils départementaux ont rempli la fonction de concertation qui constituait un des objectifs de la loi. Le recensement systématique de l'existant a notamment conduit à une identification des lacunes, à une meilleure évaluation des besoins

¹⁷ (Cf annexe : "financement des conseils départementaux de l'aide juridique constitués")

et la mise en place d'actions ciblées¹⁸.

Par sa nature, l'aide à l'accès au droit a vocation à répondre en priorité aux besoins de la population la plus démunie. A cet égard, l'examen des questionnaires fait apparaître une situation variable selon les départements ou les actions considérées. Contrairement à l'aide juridictionnelle, qui est accordée acte par acte en fonction des ressources des bénéficiaires, l'aide à l'accès au droit suppose une organisation globale qui vise à atteindre un public parmi les citoyens ; aussi, si certains conseils départementaux de l'aide juridique ont mis, ou projettent de mettre en place, des dispositifs de consultations dont l'accès est subordonné à des conditions de ressources (Loir et Cher, Allier, Isère), la majorité des départements ne semble pas souhaiter limiter le bénéfice de l'aide à une population déterminée. Il est certain, en revanche, que dès lors que les conseils dépassent le cadre des permanences de consultations pour entreprendre des actions spécifiques, ces dernières sont orientées vers des populations particulièrement sensibles (création d'antennes juridiques dans les quartiers difficiles, actions concertées avec les services sociaux, actions envers les mineurs, les étrangers).

Il faut par ailleurs noter qu'à l'occasion de la création du conseil départemental, un mécanisme de rétribution des consultations juridiques dispensées par les professionnels du droit a parfois été instauré.

Enfin, s'agissant de l'impact des politiques menées par les conseils départementaux sur l'évolution du contentieux, il ne peut être mesuré faute de recul et d'éléments suffisants.

Si l'on peut considérer que l'action des conseils départementaux va dans le sens de la volonté du législateur, il demeure que la mise en place de ces organismes ne s'est pas réalisée dans les délais souhaités. Toutefois, plusieurs éléments permettent d'envisager une évolution favorable du processus de mise en oeuvre des conseils départementaux de l'aide juridique au cours des mois à venir.

1.3.3 Les perspectives d'évolution

On constate tout d'abord que le nombre des projets de convention constitutive transmis à la chancellerie ne cesse d'augmenter et que la mobilisation sur le terrain paraît de plus en plus importante. Au delà de "l'effet de contagion", cette évolution résulte sans doute de la conjonction de plusieurs facteurs.

L'action du Conseil national de l'aide juridique apparaît comme un élément moteur dans l'application d'une réforme qui exige une profonde évolution des mentalités. Au fil de ses divers déplacements, le conseil a pu appréhender de manière concrète les difficultés rencontrées par les membres de droit des groupements et développer une doctrine adaptée aux préoccupations de ces derniers. Son premier rapport annuel, largement consacré à la

¹⁸ (Différentes indications sur le mode de fonctionnement des conseils constitués (option comptable, locaux, secrétariat, fréquence des réunions, participation des membres..) sont rassemblées dans l'annexe au bilan intitulée "modalités de fonctionnement des conseils").

mise en place de l'aide à l'accès au droit, s'est notamment attaché à lever certaines ambiguïtés liées au fonctionnement et au financement des conseils départementaux, à préciser le caractère spécifique et autonome de la politique d'aide à l'accès au droit (qui doit être distinguée des devoirs professionnels et de l'aide sociale) et l'intérêt de la création des groupements. Le conseil national, en dégagant les grandes orientations de la réforme, participe ainsi à la cohérence de sa mise en oeuvre sur l'ensemble du territoire.

Des actions d'information organisées par les professions juridiques et judiciaires contribuent, ensuite, à promouvoir le développement de l'aide à l'accès au droit. Ainsi, au cours de la journée d'étude sur "le bilan et les perspectives de la loi du 10 juillet 1991", organisée à Poitiers le 11 mars 1995 par le Conseil national des barreaux, les intervenants ont insisté sur l'intérêt pour les professionnels du droit, face à l'augmentation croissante des besoins de la population et à la multiplication des initiatives en matière d'accès au droit, de participer au mouvement de création des conseils départementaux.

Il doit être aussi fait mention du rôle de la mission modernisation du ministère de la justice, qui, dès les premiers temps de la réforme, a consacré une part importante de ses interventions à la mise en oeuvre de l'aide à l'accès au droit, et qui, en diffusant dans les juridictions des bilans d'activité comportant des exemples pratiques d'actions initiées par les conseils départementaux, a développé une approche plus pragmatique de la matière.

L'action de la direction de l'action sociale du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, représentée à toutes les réunions du CNAJ, a par ailleurs largement participé à la mise en oeuvre de la réforme, en rappelant régulièrement, aux services déconcentrés, le contenu et les modalités de leur intervention au sein des CDAJ (notamment circulaire du 13 janvier 1995).

Enfin, la mise au point récente, en concertation avec le ministère du budget, d'une procédure d'homologation devrait permettre de lever les obstacles administratifs qui freinaient la création des groupements et de donner leur pleine mesure aux initiatives locales.

Le décret du 8 mars 1995, qui désigne le trésorier payeur général du département en qualité de contrôleur d'Etat des groupements, ainsi que l'élaboration d'une nouvelle convention constitutive type ayant fait l'objet d'une circulaire récente, qui se substitue aux deux précédentes pour présenter à nouveau l'ensemble du régime d'aide à l'accès au droit, devraient être de nature à favoriser la mise en place des groupements.

Afin de veiller à la bonne articulation des divers organes de contrôle prévus par les textes [trésorier payeur général, procureur de la République, ministère de la justice, notamment en ce qui concerne l'attribution des subventions par le canal de la mission modernisation], cette circulaire propose un modèle type d'annexe financière, en insistant sur l'importance de cette dernière comme condition constitutive des groupements.

Le faible nombre des conseils départementaux de l'aide juridique constitués ne doit donc pas conduire à tirer des conclusions trop hâtives.

On constate par ailleurs que la politique menée dans le domaine de l'aide à l'accès au droit tend à prendre un nouvel essor en se rapprochant de la politique de la ville. Eu égard notamment à la population concernée, les perspectives de développement de ces deux politiques semblent étroitement liées. En facilitant l'accès des plus démunis à l'information juridique et à la connaissance de leurs droits, l'aide à l'accès au droit participe à la lutte contre l'exclusion et favorise l'insertion sociale. Elle s'inscrit ainsi dans le cadre de la politique ville et devrait pouvoir bénéficier à ce titre de moyens dont dispose cette dernière. Il pourrait par exemple être envisagé de mettre à la disposition des conseils départementaux de l'aide juridique des "chargés de projets" favorisant la mise en place et le fonctionnement de départ. Ce rapprochement devrait permettre d'insuffler une nouvelle dynamique à la politique d'aide à l'accès au droit.

2ème PARTIE FAVORISER UNE DÉFENSE DE QUALITÉ

Ce deuxième objectif a conduit le législateur à opérer, au delà d'une forte revalorisation des rétributions versées aux avocats et officiers publics et ministériels (2.1), de profondes modifications institutionnelles visant à impliquer plus fortement les barreaux dans l'organisation de l'aide juridictionnelle.

A ce titre, les barreaux ont été investis de deux missions : d'une part, ils doivent assurer la gestion des fonds versés par l'Etat au titre des contributions à la rétribution des avocats assurant les missions d'aide juridictionnelle (2.3), d'autre part, ils sont chargés de définir des politiques locales relatives à la désignation et à la rétribution des avocats (2.2).

2.1 La rétribution des avocats et des auxiliaires de justice : D'un système d'indemnisation au concept de contribution de l'Etat

Le constat dressé par le rapport de la commission présidée par le conseiller d'Etat Paul Bouchet était très critique :

- un système d'indemnisation ne répondant pas à une logique de rémunération des services rendus assurant la double prise en compte du coût des frais généraux et la valeur de la prestation intellectuelle ;

- des indemnités d'un montant très faible, voire dérisoire, en raison de l'inadaptation du barème et de l'absence d'actualisation régulière des tarifs ;

- des délais de paiement anormalement longs en raison de la lourdeur des procédures et de l'encombrement des services payeurs, les régies d'avances des juridictions.

Les réponses proposées dans le projet de loi s'inscrivaient dans le cadre de perspectives financières évolutives, mais entendaient aussi prendre en compte le constat d'une très grande inégalité dans la répartition de la charge d'aide juridictionnelle entre les barreaux.

2.1.1 *Le mode de rétribution des avocats et auxiliaires de justice*

Les principales innovations introduites par la loi concernaient les acteurs professionnels principaux de l'aide juridictionnelle que sont les avocats.

2.1.1.1 Les débats ayant précédé l'élaboration de la loi

L'introduction par la loi du double concept de "contribution de l'Etat" et de "rétribution allouée à l'avocat" qui se substituaient à l'ancien concept d'"indemnité versée par l'Etat" résultait de très longs débats et de l'adoption par le Parlement d'un compromis.

Le débat était celui ouvert par la proposition faite dans le rapport déjà cité d'une "rémunération des avocats (...) fondée sur une évaluation objective des coûts réels et de la prestation intellectuelle" et d'un "barème rénové (...) fixant un forfait par catégories de litiges en tenant compte, tant de la réalité des coûts, de la nature et de l'importance des

diligences requises, que d'un abatement de solidarité".

Si le rapport ne chiffrait pas le montant du coût horaire, les chiffrages partiels donnés (320F/h en moyenne pour les frais généraux) et les références proposées (rémunération d'un magistrat de niveau comparable) aboutissaient à un montant d'environ 440 F./h dont il restait à défalquer l'"abattement de solidarité".

Les négociations engagées avec les organisations représentatives de la profession d'avocat sur l'élaboration d'un barème par type de procédure répondant aux prescriptions du rapport Bouchet avaient échoué sur le montant de ce taux horaire. En effet, le montant de 250 F. retenu pour la première année d'application de la loi leur était apparu comme se situant trop largement en deçà de la réalité du marché et ne rompant pas suffisamment avec la logique antérieure d'indemnisation. La perspective annoncée d'une évolution de ce taux horaire qui, au terme de trois ans, aurait atteint le montant moyen de 345 F., leur parut également insuffisamment convaincante.

La distorsion subsistant, en tout état de cause, entre un taux horaire moyen diminué de l'abattement de solidarité et l'extrême diversité des coûts réels selon les avocats avait conduit très rapidement à écarter le concept de rémunération au bénéfice de celui de contribution de l'Etat.

Toutefois, cette distinction sémantique opérée pour différencier le régime propre à l'aide juridictionnelle n'avait pas été considérée par une large part des organisations professionnelles d'avocat, comme constituant une garantie suffisante au regard du risque de voir un barème établi sur une base horaire influencer sur la rémunération des avocats dans le secteur non aidé.

Afin d'assurer cette différenciation vis à vis du secteur non aidé, la référence horaire a, à l'issue des débats parlementaires, été abandonnée au bénéfice du concept nouveau "d'unité de valeur". En outre, la faculté conférée aux ordres de verser à l'avocat des sommes différant dans leur montant ou modalités de calcul de la part contributive de l'Etat a conduit, par souci de clarification, à introduire le concept de rétribution versée à l'avocat.

Enfin, s'agissant de l'aide juridictionnelle partielle, la loi a écarté l'ancien dispositif plafonnant le montant de la contribution du bénéficiaire (soit au montant de la moyenne mensuelle des ressources du bénéficiaire, soit à la moitié de celui-ci, après déduction dans les deux cas des correctifs pour charges de famille) en reconnaissant le droit à "un honoraire complémentaire librement négocié".

Avant d'apprécier les opinions actuelles des principaux acteurs sur les résultats et impacts de ces choix, il convient, au préalable, d'examiner quelle en a été la traduction.

2.1.1.2 La situation actuelle

La contribution de l'Etat est égale au produit du montant de l'unité de valeur et d'un nombre d'unités de valeur variable selon la nature de la procédure.

Le montant de l'unité de valeur est :

- fixe pour l'aide juridictionnelle partielle : initialement fixé à 125 F., il est, pour 1995, de 130 F.

- variable pour l'aide juridictionnelle totale, selon la charge d'aide juridictionnelle rapportée au nombre d'avocats inscrits au barreau : introduite en 1993, cette modulation a abouti à un taux moyen pondéré de 138 F. en 1993 et 1994 (de 130 F. à 146 F. selon le barreau) et de 141 F. en 1995 (de 132 F. à 150 F. selon le barreau).

Le nombre d'unités de valeur par procédure est fixé, quant à lui, par le barème figurant à l'article 90 du décret d'application de la loi, le barème prend en compte la durée de la procédure, sa complexité et la charge moyenne de travail pour l'avocat. Comportant une cinquantaine de rubriques selon la nature de la procédure, auxquelles correspondent une quinzaine de coefficients variables de 2 UV à 50 UV, ce barème, plus détaillé que les précédents (formulés en francs ou en lettre clés), a été adopté à l'issue de longues séances de concertation avec les organisations professionnelles. A défaut de satisfaire à tous les souhaits exprimés, il a répondu à deux demandes principales :

- rééquilibrer, en matière civile, les tarifs au bénéfice des procédures autres que le divorce, notamment en matière prud'homale ;

- établir, en matière pénale, une tarification correspondant à la réalité des prestations.

Si l'on se réfère au montant moyen de l'unité de valeur 1995 pour l'aide totale, le taux de revalorisation par rapport à 1991 varie :

- en matière civile : de + 25 % (divorce par requête conjointe) à + de 50 % (divorce pour faute), à + 117 % (tribunal d'instance) et à + 152 % (conseil de prud'hommes, + 202 % en cas de départage).

- en matière pénale : de + 36 % (débat contradictoire) à + 95 % ou 140 % (assistance devant le tribunal correctionnel hors ou avec majoration), à + 500 % (instruction correctionnelle avec détention provisoire) et à une multiplication par 10 ou plus de 10 pour les procédures criminelles.

Pour en apprécier l'impact moyen, il faut prendre en compte la structure interne de répartition par nature de procédures. Cet exercice aboutit à une estimation de progression de la contribution de l'Etat de 1991 à 1995 qui, à volume d'activité constant, est :

- de plus de 60 % en matière civile,
- de plus de 180 % en matière pénale.

Ces estimations diffèrent de celles initialement faites en raison :

- de l'impact à la baisse des nouvelles règles applicables, en matière civile, en cas d'extinction de l'instance en cours de procédure (avant jugement ou transaction). Dans ce

cas, le juge fixe le montant de la contribution de l'Etat dans la limite d'un plafond égal à la moitié de la contribution correspondant au barème (article 111 du décret d'application). Par le passé, cette situation dont la fréquence est relativement élevée (environ 10 % des missions effectuées) n'était pas réglementée.

- du faible effet des majorations prévues en matière civile (- 5 % des missions sont concernées) ;

- du plus fort impact des majorations prévues, en matière pénale, pour les procédures d'assistance devant le tribunal correctionnel ou les juridictions pour mineurs lorsque la partie civile adverse est assistée d'un avocat.

La fixation de la contribution de l'Etat pour les autres auxiliaires de justice a donné lieu à de moins âpres débats. On ne retrouve pas la différence entre contribution et rétribution : le montant de la contribution est versé par le trésorier payeur général sur production de l'attestation de mission. Le montant de la revalorisation a été plus faible : + 10 % pour les avoués et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et de 22 % à 44 %, selon les actes concernés, pour les huissiers de justice.

2.1.1.3 Les appréciations portées sur le système actuel

Le débat souvent passionné ouvert sur cette question avant la réforme et lors de celle-ci apparaît aujourd'hui apaisé.

L'important effort budgétaire de l'Etat, même s'il peut paraître encore insuffisant aux professionnels concernés, a donné un sens certain à la substitution du concept de contribution à celui d'indemnisation.

Le barème par nature de procédure apparaît comme susceptible d'améliorations (s'agissant notamment du domaine de l'assistance éducative - renouvellement ou modification des mesures, non expressément prévus -) et de retouches en raison de certaines évolutions des règles de procédure, mais n'est pas contesté dans son économie générale.

Quant à l'évolution du montant de l'unité de valeur, le débat sur la nature des prévisions faites lors de l'élaboration de la loi reste ouvert. Ces prévisions avaient été faites par référence au concept initial de taux horaire, elles étaient liées à une montée en charge progressive sur trois ans de la dotation budgétaire. Pour les uns, la prévision d'un taux horaire de 345 F. (soit compte tenu du taux de conversion initial de l'heure en unité de valeur 172,5 F. par U.V.) était liée au maintien du concept de taux horaire, pour d'autres, elle constituait une simple perspective conditionnée par l'évolution des finances publiques. A l'inverse, elle reste considérée par beaucoup, et principalement par la profession, comme un engagement ferme de l'Etat.

Enfin, la faculté prévue par la loi (article 29) selon laquelle les barreaux ont la possibilité de fixer un montant de rétribution différent du barème et, par conséquent, de la contribution due par l'Etat, ne paraît pas, à l'heure actuelle, clairement identifiée par les barreaux.

Sur le fond, et hors le cas des protocoles qui sera évoqué ultérieurement, une forte majorité paraît hostile ou réservée vis à vis de la fixation, par l'ordre et sous sa responsabilité, de rétributions dont le montant ou le mode de calcul lui seraient propres. Au delà de réserves liées à des choix déontologiques, ces positions s'expliquent par le souci d'écartier un engagement financier supplémentaire du barreau dans une matière considérée comme relevant de la seule responsabilité de l'Etat et également par des difficultés techniques de gestion.

Une plus large utilisation des dispositions législatives n'est pas à exclure, mais elle impliquera du temps.

2.1.2 L'évolution du volume des contributions

Des travaux complets et détaillés avaient été réalisés, lors des travaux préparatoires, pour déterminer les effets en volume résultant de l'augmentation de la population éligible, de l'extension du champ de l'aide juridictionnelle à toutes les procédures et des revalorisations des contributions allouées aux avocats et autres auxiliaires de justice.

S'agissant des avocats, la prévision initiale était celle d'une dépense hors TVA de 780 MF (+ 45 MF pour les avoués) pour la première année d'application de la réforme sur la base d'un montant de l'unité de valeur égal à 125 F.

Cette prévision se rapportait au coût final des missions correspondant aux admissions prononcées en 1992. Or, l'achèvement des missions et, a fortiori, leur paiement s'étalent, sur plusieurs exercices. Ils sont en effet fonction des délais d'engagement de l'action après admission et des délais de délivrance des attestations de mission. Alors que la prévision initiale était de trois exercices, l'achèvement des missions paraît s'étaler sur quatre voire cinq exercices.

* Les prévisions concernant les admissions

Si les résultats de gestion permettent d'identifier le montant des contributions achevées payées par les CARPA, ils n'offrent pas la possibilité, faute d'un recul suffisant, de connaître avec précision le montant des contributions payées par année d'admission.

En l'état, les estimations faites sur la base des admissions prononcées sont les suivantes :

Année	Montant moyen de l'UV	Indice	Prévision initiale des admissions	Estimation actuelle
1992	125 F	100	780 MF	556 MF
1993	128 F	110,4	861 MF	806 MF
1994	128 F	110,4	861 MF	875 MF

Après être demeurée très fortement en deça de la prévision initiale en 1992 et 1993, l'estimation actuelle de la dépense correspondant aux admissions 1994 est légèrement supérieure à la prévision initiale. Toutefois, ces estimations fondées sur un engagement effectif de procédure pour toutes les admissions doivent être revues à la baisse, si l'on prend en compte le fait qu'un certain nombre d'admissions en matière civile ne donne pas lieu à engagement d'une procédure : ce taux varierait de 2 % à plus de 15 % selon les barreaux. Seule une enquête exhaustive sur ce point permettrait de le mesurer précisément.

Dans ces conditions, le dépassement effectif de la prévision initiale est incertain: il pourrait se réaliser en 1995 ou 1996.

* Les prévisions concernant les missions achevées

Si l'on se réfère aux contributions dues aux CARPA, on constate que le rythme d'achèvement des missions et donc des paiements, s'est révélé très nettement plus lent que prévu :

Année	Prévision initiale des missions achevées*	Résultats de gestion Missions achevées
1992	256 MF	127 MF
1993	892 MF	473 MF
1994	805 MF	690 MF **

* Source : documents préparatoires des projets de lois de finances

** Estimation à partir de résultats partiels

Cette situation s'explique par l'insuffisante prise en compte du laps de temps pouvant s'écouler entre l'admission et l'engagement d'une action, par la durée de l'instance, mais aussi, par les retards, parfois constatés, dans la délivrance par les greffes des attestations de missions ou le traitement, par les bureaux d'aide juridictionnelle, des demandes d'admission présentées en matière pénale pour des missions effectuées à la suite de commission d'office.

2.1.3 La répartition des missions entre avocats

Rapportée aux 29.000 avocats (hors avocats honoraires), la charge d'aide juridictionnelle par avocat est peu élevée : environ 6 % du temps de travail de l'avocat et 10 % si l'on exclut Paris. Mais cette charge est très inégalement répartie entre les barreaux. Pour les deux tiers des barreaux, la charge d'aide juridictionnelle rapportée au nombre d'avocats inscrits est nettement plus sensible (de 10 % à 20 % de l'activité individuelle) et pour 20 % des barreaux, elle est très forte (de 20 % à 45 % de l'activité individuelle).

Le constat est quasiment le même que celui opéré en 1991. Il reflète à la fois des disparités socio-économiques très importantes mais aussi une répartition très inégale des avocats sur le territoire, comparable à celle rencontrée pour d'autres professions libérales.

Pour tenir compte de ces éléments, le choix a été fait en 1991 de majorer le montant de l'unité de valeur pour les missions d'aide totale (pour 1995, la majoration joue dans une fourchette de 1 à 1,15 très inférieure au plafond réglementaire de 1,3) en fonction de la charge d'aide juridictionnelle rapportée à l'effectif des avocats inscrits, ce qui permet de limiter l'impact d'une très forte charge d'aide juridictionnelle sur l'équilibre économique des cabinets d'avocats concernés.

S'agissant de la distribution interne des missions, on constate, au vu d'une étude exhaustive effectuée sur les rétributions versées en 1994 dans 157 CARPA que les avocats participent très largement aux missions d'aide juridictionnelle.

Le taux est de 76 % au total (hors Paris) (58 % au pénal et 72 % au civil). La situation du barreau de Paris est atypique en raison du nombre très élevé d'avocats inscrits: 20 % d'entre eux seulement effectue des missions d'aide juridictionnelle.

On constate au regard d'études antérieures, fragmentaires il est vrai, que ces taux marquent une progression sensible. Mais il doit être toutefois tenu compte dans l'appréciation de ce constat du fait que les effectifs de la profession ont quasiment doublé depuis 1991.

L'analyse de la répartition des missions fait toutefois apparaître qu'un tiers de celles-ci est répartie sur 77 % des avocats effectuant des missions tandis que les 2/3 sont concentrés sur 23 % des avocats qui effectuent des missions.

Au delà de cette moyenne, il existe de très fortes différenciations :

- selon le domaine civil ou pénal :

En matière pénale, on note une tendance à une plus forte concentration des missions. 80 % des avocats n'ont qu'une activité AJ marginale (moins de 30 affaires par an soit environ 1,5 % de leur activité) et n'assurent que 36 % des missions, alors que 20 % des avocats assurent 64 % des missions.

En matière civile, les avocats effectuant de 12 à 35 missions (soit en moyenne 4 à 5 % de leur activité) représentent 82 % des avocats assurant des missions d'aide juridictionnelle et traitent seulement 40 % des missions.

- selon les barreaux :

Très schématiquement, une large ou très large distribution des missions dans les très grands (+ 200 avocats) ou grands barreaux (100 à 200 avocats) s'oppose à une forte concentration des missions dans les petits (moins de 50 avocats) et moyens (50 à 100 avocats) barreaux.

Ainsi, dans les petits barreaux, si 90 % des avocats assurent des missions d'aide juridictionnelle, 50 % d'entre eux traitent 80 % des missions et consacrent, en moyenne, plus d'un tiers de leur activité à l'AJ.

A l'opposé, dans les très grands barreaux, si 65 % des avocats assurent des missions d'aide juridictionnelle, 89 % d'entre eux traitent 57 % des missions et y consacrent, en moyenne, moins de 5 % de leur activité.

Si, dans les petits et moyens barreaux, la forte charge d'aide juridictionnelle assumée par certains avocats résulte, pour une part variable, de l'importance de la charge globale d'aide juridictionnelle (largement dépendante des facteurs socio-économiques locaux), il ne s'agit là que d'une explication partielle.

On constate que le libre choix de l'avocat inscrit dans la loi conduit parfois, notamment dans les petits et moyens barreaux, à une certaine concentration des missions.

Les risques que comporte une trop forte concentration sur un petit nombre de professionnels ne doivent pas être négligés. Il appartient aux barreaux de définir leurs choix en cette matière au regard des informations dont ils disposent.

A cet égard, il convient de souligner que les politiques de répartition fondées sur la spécialisation de l'avocat au regard de l'objet du litige, paraissent, en évitant des dangers de marginalisation des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle, être de nature à garantir la qualité de la défense.

De telles questions appellent certainement de la part des organismes professionnels, un approfondissement de la réflexion qui s'exprime déjà à travers l'élaboration, par les barreaux, de politiques d'aide juridictionnelle.

2.2 L'élaboration par les barreaux de politiques d'aide juridictionnelle

Les textes permettent aux barreaux d'orienter leur action par les critères qui déterminent la participation de leurs membres à l'aide juridictionnelle, par la faculté d'individualiser les rétributions et par la conclusion, enfin, de protocoles destinés à améliorer la défense pénale.

2.2.1 *La participation des avocats à l'aide juridictionnelle*

2.2.1.1 Les principes posés par le législateur et leur application

Si conformément aux dispositions de l'article 159 du décret du 27 novembre 1991, les avocats sont tenus de déférer aux désignations et commissions d'office sauf motif légitime d'excuse ou empêchement admis par l'autorité qui a procédé à la désignation ou à la commission, le principe est le choix de l'avocat par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Dans ce cas, l'article 75 du décret prévoit que l'avocat choisi doit accepter de prêter son concours au titre de l'aide juridictionnelle (cf article 25 de la loi du 10 juillet 1991) et attester par écrit de cette acceptation (cf art. 75 du décret d'application). Ce n'est qu'à défaut de choix que l'avocat est désigné d'office par le bâtonnier.

En pratique, chaque barreau organise la participation des avocats aux missions d'aide juridictionnelle en fonction de critères qu'il détermine. Cette faculté d'organisation peut constituer en même temps, au même titre que l'individualisation des rétributions, l'un des moyens d'actions pour mettre en oeuvre des politiques d'aide juridictionnelle.

Le rapport Bouchet, évoquant la qualité du service rendu par les avocats, retenait la spécialisation donnée par la formation et la pratique comme critère essentiel du renforcement de leur compétence professionnelle.

Selon les barreaux, la participation de leurs membres à l'aide juridictionnelle n'est pas toujours obligatoire ; elle peut reposer sur divers critères, comme le volontariat, la qualité de membre du stage, la spécialisation professionnelle, l'ancienneté ou la proximité géographique.

L'exploitation des réponses données dans le cadre du questionnaire adressé par la conférence des bâtonniers aux barreaux montre que pour 50 % d'entre eux, la participation de tous les avocats inscrits est obligatoire, tandis que pour les autres elle est fondée sur le seul volontariat. Dans tous les cas, la participation des stagiaires est obligatoire. La participation à l'assistance au cours de la garde à vue, qui ne requiert pas de spécialisation particulière, est considérée dans la plupart des barreaux comme relevant d'une obligation de solidarité et est assurée par la quasi-totalité des avocats.

En matière civile, le choix de l'avocat par le bénéficiaire est majoritaire. Il en résulte une dilution des critères énumérés ci-dessus.

En matière pénale, les permanences organisées notamment dans le cadre des protocoles s'effectuent avec le concours d'avocats volontaires sinon formés aux procédures

et contentieux pénaux.

Particulièrement pour l'assistance des mineurs, le volontariat et la spécialisation se cumulent, dans certains cas, avec une sectorisation géographique, au sein de barreaux fortement impliqués dans un processus de professionnalisation de la défense en cette matière. Il en est de même s'agissant des contentieux spécifiques aux étrangers (ordonnance du 2 novembre 1945) dans les ressorts comportant des zones frontalières.

Hormis ces cas, le critère de la spécialisation professionnelle ne paraît pas, à ce jour, constituer un critère de référence majoritaire dans les pratiques de participation à l'aide juridictionnelle du barreau.

Toutefois, il y a lieu de noter l'existence de certaines initiatives telle celle prise par le barreau de Paris : les avocats qui souhaitent leur inscription sur la liste des volontaires précisent par écrit leurs préférences ou qualifications dans deux des matières suivantes : droit de famille, des loyers, droit social, administratif, autres.

Dans quelques barreaux, le principe de la participation obligatoire des avocats a conduit à prévoir la possibilité pour ceux dont l'activité est plus juridique que judiciaire de s'abstenir de toute participation en contrepartie du versement d'une cotisation modique. Ces cotisations sont généralement affectées au fonctionnement des protocoles de défense pénale.

2.2.1.2 Le mode de désignation des avocats

* La procédure de désignation

En ce qui concerne le mode de désignation de l'avocat, et lorsque ce dernier n'est pas choisi par le client, il peut y avoir désignation pendant la tenue de la séance du bureau d'aide juridictionnelle, lorsque, en vertu des articles 76 et 77 du décret du 27 novembre 1991, le membre du bureau représentant la profession d'avocat a reçu délégation à cet effet, ou bien, dans le cas contraire, postérieurement à la séance, par le bâtonnier ou ses services, auxquels cas une copie de la décision est adressée à ce dernier dès l'admission à l'aide.

Il faut mettre à part les procédures, principalement celles engagées lors du déferrement de prévenus, où, par l'effet de la commission d'office, la désignation intervient avant la saisine du bureau d'aide juridictionnelle.

En pratique, les enquêtes effectuées tant auprès des bureaux d'aide juridictionnelle que des barreaux montrent que dans 60 % des cas, le bâtonnier a donné délégation à l'avocat siègeant.

Il en résulte qu'un nombre important de barreaux fait usage de la faculté de désignation après l'admission ; à cet égard les observations recueillies auprès des barreaux au cours des visites sur sites témoignent de deux ordres de préoccupations :

- dans certains cas, les représentants de l'ordre ont le souci d'attribuer à chaque avocat un nombre égal d'affaires de même importance, et estiment que cette tâche exige un temps

d'examen des dossiers par les services de l'ordre, la pratique d'un simple tour de rôle se révélant insuffisante.

- dans d'autre cas, comme à Paris, la présence d'un logiciel permettant le transfert des données de la décision du bureau d'aide juridictionnelle à la CARPA et leur retour au bureau augmentées du nom de l'avocat, dans un très bref délai, rend moins utile la désignation en séance.

Il convient de souligner que, compte tenu de certains retards de traitement des décisions par les greffes et en l'absence quasi-générale d'une interface informatique entre les bureaux d'aide juridictionnelle et les CARPA, la désignation par le bâtonnier peut générer des retards dans l'édition des décisions et leur notification aux bénéficiaires. Dans les matières où le rôle du défenseur doit s'exercer rapidement, en raison notamment de délais, ce retard peut avoir des effets préjudiciables.

* Le mode de désignation de l'avocat selon les contentieux

Les statistiques nationales relevées pour 1993 et 1994 fournissent les indications chiffrées suivantes :

- Toutes matières confondues, la part des avocats choisis prêtant leur concours est de 54 % en 1993 et de 49 % en 1994. Cette baisse s'explique par une modification de la structure des contentieux résultant de la part croissante des procédures pénales.

- Pour l'année 1994, les avocats sont choisis dans 64 % des cas en matière civile et dans 26 % des cas en matière pénale. En matière administrative, le taux s'établit à 43 % seulement hors contentieux des reconduites à la frontière, pour lequel le taux est de 8 %.

- En matière civile, il n'y a pas de différence très significative de mode de désignation selon les procédures. On peut toutefois noter pour les divorces par consentement mutuel, que le taux des avocats choisis prêtant leur concours est un peu plus élevé (67 %) que la moyenne et qu'en matière de procédures après divorce il l'est encore davantage (71 %), ce qui paraît logique. Devant le tribunal d'instance, le taux est de 67 %, soit plus élevé.

- En matière pénale, le taux est le plus élevé pour les constitutions de partie civile (41 %) ; il est de 32 % devant la chambre des appels correctionnels, de 24 % devant le tribunal correctionnel. Pour les mineurs, il est de 17 % devant le tribunal pour enfants et de 20 % devant le juge des enfants. Il est très faible pour les débats contradictoires ou les comparutions devant le juge délégué.

Il convient donc de retenir qu'en matière pénale, la désignation d'office prévaut, et qu'en matière civile c'est la désignation par le client qui prédomine.

Toutefois, cette seconde constatation n'est véritablement exacte que pour les petits et moyens barreaux. Pour les barreaux de Paris, de la région parisienne et des grandes villes, le nombre des personnes concernées et l'anonymat des avocats tendent à inverser les données.

Il y a lieu de souligner que lorsque le bénéficiaire est demandeur et a choisi son avocat préalablement à la décision du bureau d'aide juridictionnelle, la demande en justice qui motive la requête aux fins d'attribution de l'aide juridictionnelle a fait l'objet d'une étude préalable et n'est, en principe, présentée au soutien de celle-ci que si elle n'est pas manifestement infondée.

Ce rôle de filtre essentiel qui également est une source d'accélération de l'instruction des demande par le bureau d'aide juridictionnelle et des délais d'engagement de l'action après admission, fait ressortir l'intérêt présenté par une extension du recours au choix de l'avocat par le bénéficiaire. Celle-ci renvoie à une autre problématique qui est celle de la liaison entre aide juridique et aide juridictionnelle.

2.2.2 *L'individualisation des rétributions*

2.2.2.1 La modulation des rétributions

A dotation constante, les barreaux, auxquels la loi a donné un rôle de service payeur et de gestionnaire des dotations versées par l'Etat, arrêtent dans leur règlement intérieur le montant de la rétribution versée à chaque avocat.

En effet, prenant en considération l'inégalité de répartition de la charge d'aide juridictionnelle entre avocats d'un même barreau, et par conséquent l'inégalité des sujétions diverses que cette charge entraîne, ou la nécessité d'une spécialisation vis à vis de certains contentieux, le législateur a entendu donner aux barreaux la faculté d'accompagner leur politique d'aide juridictionnelle par des aménagements financiers.

Le règlement intérieur peut donc prévoir que le montant de la rétribution versée est celui, soit résultant de l'application du barème fixant la part contributive de l'Etat et servant à calculer la dotation due, soit résultant de dispositions particulières. Celles-ci peuvent être deux sortes :

- article 29 alinéa 2 : le montant des rétributions versées au titre des missions accomplies diffère de celui de la contribution due par l'Etat ou résulte d'un mode de calcul particulier ;
- article 29 alinéa 4 : il est fixé une rémunération conventionnelle pour les missions effectuées par les avocats qui prêtent à temps partiel leur concours à l'aide juridictionnelle.

En pratique, un très petit nombre de barreaux ont, jusqu'ici, eu recours aux facultés de modulation prévues par l'article 29.

En ce qui concerne la fixation de rémunérations forfaitaires, une part des barreaux ayant conclu un protocole article 91 y recourt pour le calcul des rétributions versées aux équipes d'avocats de permanence (cf infra).

La rémunération de concours à temps partiel est appliquée dans un seul cas par un très grand barreau de la région parisienne, pour rétribuer des tâches de coordination effectuées par un groupe de cinq collaborateurs de l'ordre, dans le cadre des protocoles de défense pénale ; la collaboration ainsi déterminée contractuellement avec l'ordre s'exerce pour une durée limitée dans le temps, et consiste en une présence quotidienne sur les lieux du palais de justice, à l'effet d'organiser le travail des avocats d'astreinte devant l'ensemble des formations judiciaires et le cas échéant d'assurer la prise en charge de missions. Ces collaborateurs, choisis en fonction de leur ancienneté et de leur qualification professionnelle, participent en outre à des actions de formation destinées aux avocats et à de futurs collaborateurs.

2.2.2.2 Le versement de provisions

Le versement de provisions aux avocats, prévu par le législateur dans le but de permettre à ceux-ci de pallier les contraintes résultant de la longueur de certaines procédures, correspondait à une forte demande des organisations professionnelles.

Cette possibilité offerte aux barreaux n'a cependant été jusqu'ici que peu utilisée. Elle connaît aujourd'hui une progression lente.

De 4,5 millions de francs à la fin de 1992, le montant des provisions versées est passé à 30 millions de francs à la fin 1994. Le taux de progression des provisions versées au 1er trimestre 1995 permet de prévoir un montant total de 60 à 80 millions de francs pour la fin de l'année 1995. Une poursuite de cette progression en 1996 pourrait conduire à une stabilisation autour de 100 millions de francs, soit environ 8 à 9 % du montant total de la contribution de l'Etat pour les missions en cours alors que la prévision initiale retenue pour le calcul des dotations budgétaires était de 40 %.

Les raisons de cette situation sont probablement multiples. D'une part, la rapidité de versement des rétributions par les CARPA, (un mois maximum après la remise de l'attestation de mission) diminue l'intérêt de recevoir une avance de trésorerie, sauf en ce qui concerne des procédures étendues dans le temps. D'autre part, on peut y voir de la part des barreaux des préoccupations d'ordre gestionnaire notamment le souci de ne pas compliquer les tâches de comptabilité de la CARPA alors que la demande est faible et que des aléas sont susceptibles d'affecter l'achèvement effectif d'une mission.

La mise en place par certains barreaux de dispositifs simples pour les avocats tel celui permettant le versement automatique d'une provision sur production de la copie d'un acte procédure destiné à s'assurer de son engagement effectif ou de l'exécution de diligences minima devrait assurer une certaine extension de la pratique de versement de provisions.

2.2.2.3 La régulation des honoraires complémentaires librement négociés dans le cadre de l'aide juridictionnelle partielle

La loi a écarté l'ancien dispositif plafonnant le montant de la contribution du bénéficiaire (la référence étant celle du montant moyen mensuel des ressources du bénéficiaire ou de la moitié de celui-ci) en reconnaissant le droit à "un honoraire complémentaire librement négocié".

L'article 24 alinéa 2 prévoit ainsi que "l'aide juridictionnelle partielle laisse à son bénéficiaire la charge d'un honoraire fixé par convention avec l'avocat conformément à l'article 35 ou d'un émolument au profit des officiers publics et ministériels qui prètent leur concours".

Mais elle a confié au bâtonnier de l'ordre la maîtrise de la régulation des honoraires complémentaires.

La convention doit, en effet, lui être communiquée dans les quinze jours. Il donne son avis à l'avocat et à son client dans un délai fixé par le règlement intérieur du barreau. Il règle les contestations s'élevant entre l'avocat et son client sur le montant de la convention, dans les conditions et formes prévues pour la contestation des honoraires des avocats.

De façon générale, l'incidence de la loi de 1991 sur l'évolution de l'aide juridictionnelle partielle n'a pas été conforme aux prévisions initiales qui, effectuées sur la base d'échantillons de population fournis par la direction générale des impôts, était de + 50 % soit un taux très supérieur à celui prévu pour l'aide totale (+ 27 %).

Or, par rapport à 1991, la progression des admissions à l'aide partielle en matière civile n'a été en 1993 que de + 35 % et de 45 % en 1994.

L'enquête menée par la conférence des bâtonniers révèle que la majorité des clients préfèrent, à 88,89 %, obtenir une aide juridictionnelle partielle plutôt que de prendre en charge la totalité de la procédure.

Sur ce dernier point cependant, des visites sur sites ont permis de recueillir une opinion plus réservée de la part de certains barreaux, vis à vis de la clientèle obtenue au titre de l'aide juridictionnelle partielle.

Dans les régions qui connaissent des difficultés économiques et une forte concentration urbaine, les décisions d'aide juridictionnelle partielle semblent plus mal acceptées par les bénéficiaires, qui ne sont pas prêts à payer une part des honoraires de l'avocat, et préfèrent parfois renoncer à toute action en justice, à moins que ce ne soit leur avocat qui renonce à établir une convention d'honoraires négociée dans l'incertitude d'être payé, ou qui accepte des honoraires minorés dont le paiement est échelonné.

Dans d'autres cas, les difficultés de communication, voire les barrières de langue n'incitent pas les avocats à entreprendre une négociation avec leurs clients, lesquels ont du mal à admettre la nécessité d'une contribution.

Des critères de référence de fixation d'honoraires existent dans la moitié des barreaux qui ont répondu au questionnaire adressé par la conférence des bâtonniers (98 environ). Il existe également des conventions-types.

Les développements relatifs à l'aide juridictionnelle partielle se trouvent reportés en annexe. Ils font état de la pratique des barreaux dans ce domaine.

2.2.3 Les protocoles de l'article 91 du décret

Afin d'améliorer l'organisation et la qualité de la défense pénale, les barreaux et les juridictions ont la possibilité de conclure, en application de l'article 91 du décret du 19 décembre 1991, des protocoles contenant des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation.

Les protocoles conclus pour une durée déterminée, font l'objet d'un arrêté d'homologation du garde des sceaux qui fixe dans la limite de 20 % le montant de la majoration appliquée lors de la liquidation de la dotation annuelle.

- Une vingtaine de protocoles ont à ce jour fait l'objet d'homologations, dans des juridictions qui représentent 40 % de l'activité pénale. Si pour la plupart, les juridictions, dans lesquelles ces protocoles ont été conclus, connaissent une importante activité pénale et sont implantées en région parisienne et dans les très grandes agglomérations, dans certains cas, il s'agit de petites et moyennes juridictions (ex : Thonon-les-Bains, Saintes, Albertville, Charleville-Mézières, Le Puy, Montauban, Rochefort-sur-Mer).

2.2.3.1 Le contenu et l'impact des protocoles

L'amélioration de la qualité de la défense pénale, qui constitue le principal objectif des protocoles, repose plus particulièrement sur l'effectivité de la présence de l'avocat et sur l'organisation du travail des juridictions. Dans le domaine des mineurs et celui des étrangers, un important effort de formation est entrepris.

* L'effectivité de la présence de l'avocat

La multiplication des lieux d'intervention de la défense pénale, voulue par le législateur et engendrée par la diversification des réponses judiciaires à la délinquance, oblige les avocats à organiser un tour de permanence tant en divers endroits du palais de justice (débat contradictoire, présentation au juge délégué, comparution immédiate, assistance des mineurs, audience correctionnelle), que sur les lieux de la garde à vue.

Le volontariat et la spécialisation ainsi que la qualité de stagiaire sont les critères de désignation les plus fréquents qui permettent l'établissement de listes nominatives quotidiennes ou hebdomadaires.

Dans les tribunaux de taille importante, des équipes spécialisées assurent la défense des mineurs déférés ou convoqués par le juge ou le tribunal pour enfants en matière pénale et de ceux qui font l'objet d'une procédure d'assistance éducative. Dans quelques tribunaux

seulement, le même avocat assure la défense du mineur au cours des diverses phases de la procédure judiciaire.

Une coordination des permanences peut être assurée par des avocats volontaires, désignés par l'ordre pour une durée limitée, dont le rôle de gestion de la répartition des affaires et d'encadrement des équipes nécessite la présence quotidienne au Palais, et qui sont les interlocuteurs des magistrats du parquet et de ceux qui assurent l'audiencement des affaires. Ces coordonnateurs généralement dotés d'une certaine ancienneté, peuvent prendre en charge une partie de la formation des avocats ou celle de futures équipes d'encadrement.

D'autres barreaux préfèrent à l'inverse que soit laissé aux équipes de permanence le soin d'organiser la permanence sous le contrôle d'un membre du conseil de l'ordre.

* Organisation du travail des juridictions

Les renforcements de la permanence des avocats sur les lieux de la défense a pour effet de mieux intégrer ces derniers à l'organisation du travail de la juridiction. Les magistrats du siège et du parquet ainsi que les greffiers, agissent en concertation avec ceux-ci pour la mise en place des moyens nécessaires à :

- l'information immédiate de l'avocat de permanence de l'état des déféremments.
- l'accès aux copies de la procédure.
- l'entretien avec le prévenu ou la victime dans un local approprié.
- l'évocation des dossiers nécessitant un traitement immédiat, dans des conditions de nature à permettre le bon exercice des droits de la défense.

* Actions de formation développées par le barreau

Des formations spécialisées, complémentaires à celles de la profession d'avocat, peuvent être dispensées dans des matières comme la procédure pénale, le droit des mineurs, la victimologie, la défense des étrangers dans le cadre de l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945, par différents intervenants.

Le barreau de Paris a engagé une réflexion sur la mise en place d'ateliers spécialisés qui seraient susceptibles d'assurer la formation théorique et pratique de jeunes avocats par matière, tant en matière pénale que civile.

2.2.3.2 Le financement des protocoles

* Le financement des dépenses engagées dans le cadre du protocole repose sur trois sources possibles :

- les contributions dues par l'Etat pour les missions effectuées par les avocats au cours des permanences ;

- la dotation complémentaire de l'Etat correspondant à une part plafonnée à 20 % du montant des contributions dues pour les missions relevant du champ du protocole; c'est-à-dire, les procédures correctionnelles, prévues à la rubrique VII de l'article 90 du décret, celles relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, prévues à la rubrique X, l'assistance du mineur au cours des procédures d'assistance éducative, prévue à la rubrique 1.5 de l'article 90 du décret, auxquelles s'ajoutent les interventions des avocats désignés d'office au cours de la garde à vue ;

- un concours financier de l'ordre.

Certains protocoles ont, en outre prévu, l'affectation d'une part des produits financiers résultant du placement des fonds reçus de l'Etat.

* Les missions d'aide juridictionnelle ainsi que les tâches de coordination accomplies pendant les permanences donnent généralement lieu à une rémunération forfaitaire dont le montant est variable suivant les barreaux.

Elle s'ajoute ou se substitue au montant de la rétribution due par l'Etat pour les missions effectuées par l'avocat au cours de la permanence.

Dans le deuxième cas, l'introduction d'un mode de rétribution indépendant du nombre de missions assurées, s'il permet de s'assurer d'une meilleure péréquation des rétributions entre avocats en se référant à l'astreinte qui leur est imposée, présente l'inconvénient d'une gestion plus complexe et d'un risque financier pour le barreau. En effet, celui-ci doit s'assurer de l'équilibre entre d'une part, la ressource résultant des contributions dues par l'Etat pour les missions effectuées et de la dotation complémentaire et, d'autre part, les rétributions versées par l'ordre au titre des permanences.

Cet équilibre doit également prendre en compte les autres dépenses supportées par le barreau (secrétariat, dépenses diverses de logistique, photocopies, téléphone, formation...) et du montant du concours consenti par l'ordre.

En l'état, les bilans financiers font ressortir, généralement, que le montant des dépenses supplémentaires engagées par les barreaux correspondant au montant des crédits accordés, se situe en deça du montant maximum de la dotation complémentaire susceptible d'être allouée.

Il convient toutefois de souligner que l'équilibre se révèle dans certains cas délicat pour les barreaux pratiquant le régime du forfait journalier, en raison du très long délai s'écoulant parfois entre la date de paiement à l'avocat de son forfait et la date à laquelle le bureau de l'aide juridictionnelle aura statué sur la demande d'admission formée après exécution de la mission. Dans certaines juridictions, ce délai est de 3 voire 6 mois. De plus, le faible nombre de missions effectuées au cours de certaines permanences voire les difficultés d'obtenir le recueil par les avocats des attestations de mission, peuvent, aussi, contraindre les ordres à procéder à des avances.

Sous ces réserves, il subsiste donc des marges de financement supplémentaires au bénéfice de barreaux qui envisageraient d'augmenter les moyens matériels et humains prévus au titre des protocoles : renforcement des permanences, amélioration de l'accueil et de l'information des personnes poursuivies et des victimes.

2.2.3.3 L'évaluation des protocoles

Il convient, sur ce point, de souligner, que l'évaluation est une obligation contenue dans l'article 91, et rappelée dans la circulaire du 29 mars 1993 : elle doit prendre la forme d'un rapport annuel du barreau établi en concertation avec les chefs de juridiction et communiqué au conseil départemental de l'aide juridique.

La procédure d'homologation prévue par le texte conjugue un examen de l'intérêt du contenu du protocole au regard des orientations actuelles de la politique pénale y compris pour les mineurs, et l'appréciation de la fiche financière, comportant le bilan prévisionnel des dépenses engagées par le barreau.

Si on constate, à ce jour, une certaine difficulté à obtenir des bilans écrits et détaillés, des réunions de suivi ou des contacts informels ont cependant régulièrement lieu entre représentants des juridictions et des barreaux.

La mise en place des protocoles a été pour les barreaux la source d'investissements très importants en matière administrative et comptable ; des améliorations restent encore à apporter, en ce domaine, notamment quant à la collecte des données et leur communication, indispensables aux procédures de suivi.

En raison de la nécessaire stabilité des organisations mises en place, il est prévu que les protocoles soient conclus pour une durée de trois ans renouvelable.

Les visites effectuées dans les juridictions où sont conclus des protocoles ont permis de retenir que les chefs de juridiction portent sur leurs effets des appréciations largement positives :

- d'une part, il est souligné que la présence de l'avocat est effectivement assurée en temps opportun ce qui, particulièrement à l'audience, évite des temps d'attente inutiles.

- d'autre part, l'effort de formation fait pour améliorer la qualité de l'intervention et éviter que l'assistance ne soit formelle, s'agissant notamment des mineurs et des étrangers, est reconnue. L'absence d'unité de l'intervention pour les procédures comportant plusieurs phases, particulièrement sensible s'agissant des mineurs, est toutefois regrettée.

Le besoin d'asseoir l'organisation de la défense pénale sur la conclusion d'un protocole est ressenti diversement au sein des barreaux. Les barreaux signataires d'un protocole en soulignent les effets positifs au plan organisationnel et aussi dans la mesure où cela leur permet de conduire des politiques d'attribution des commissions d'office plus équilibrées et étayées par la formation. En revanche, certains barreaux ont, à ce jour, mis au point, en concertation avec les chefs de juridiction, un système élaboré de permanences

pénales, sans que la conclusion d'un protocole n'apparaisse nécessaire. Dans ces barreaux, il existe le plus souvent un groupe d'avocats pénalistes anciennement constitué, fortement structuré et solidaire pour lequel les dispositions de l'article 91 du décret du 19 décembre 1991 ne constituent pas une réelle motivation.

Une circulaire en cours de préparation devrait prochainement rappeler les règles applicables et notamment la nécessité d'une évaluation, ainsi que l'intérêt qui s'attache à développer certains domaines pas toujours pris en compte dans le champ des protocoles conclus, notamment celui de l'assistance éducative.

Une fiche descriptive des protocoles de l'article 91 est jointe en annexe.

2.3 La gestion par les barreaux des fonds de l'aide juridictionnelle

L'un des axes directeurs de la réforme consistait à rechercher un juste équilibre entre l'intervention de la puissance publique et l'autonomie des professions. A ce titre, l'une des principales innovations consistait en la dévolution aux barreaux de la gestion des fonds versés par l'Etat au titre de sa contribution à la rétribution des avocats assurant les missions d'aide juridictionnelle.

L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle. Ces dotations donnent lieu au versement de provisions initiales versées au début de l'exercice et ajustées en fonction du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle (articles 27 et 28 de la loi du 10 juillet 1991).

Ces dotations versées sur un compte spécial ouvert dans les écritures de la caisse des règlements pécuniaires des avocats de chaque barreau (CARPA) sont déterminées selon un mode de calcul simple correspondant au produit :

- d'un nombre d'unités de valeur résultant du produit d'un nombre de missions et d'un coefficient résultant d'un barème établi par nature de procédure ;
- d'un montant de l'unité de valeur.

Leur volume global a été pendant les trois premières années d'exercice :

Année	Loi de finances initiale	Dépenses effectives
1992	509 MF	508 MF
1993	915 MF	794 MF
1994	873 MF	522 MF

S'agissant de la gestion des dotations, la réforme posait un double problème :

- celui de la répartition des rôles entre l'ordre et la CARPA au sein du barreau et du besoin d'assistance et de coordination résultant d'une forte dispersion entre 179 barreaux ;

- celui des moyens humains et matériels à mettre en oeuvre.

Comment a-t-il été répondu à cet objectif ambitieux ?

2.3.1 La répartition des rôles

Le rôle dévolu à chaque CARPA est celui d'une fonction de gestion sous l'autorité de l'ordre. Celle-ci assure le paiement des rétributions versées aux avocats selon les règles arrêtées par l'ordre dans le cadre défini par des dispositions législatives et réglementaires.

Ce choix fruit d'un volontarisme politique marqué pouvait paraître audacieux, en opportunité, et, aux yeux de certains, contraire au principe comptable fondamental selon lequel toute gestion de fonds publics doit être assurée par un comptable public selon les règles de la comptabilité publique.

Sur ce deuxième point, les rédacteurs de la loi avaient entendu apporter une réponse en distinguant :

- le créancier direct de l'Etat qu'est le barreau : celui-ci assure l'organisation, au bénéfice des usagers, d'un service public de la défense. A ce titre, il lui est versé une dotation ;

- le créancier au deuxième degré qu'est l'avocat ayant assuré la mission d'aide juridictionnelle. A celui-ci, le barreau doit une rétribution qu'il prélève sur la dotation allouée par l'Etat.

La particularité de ce service public est qu'il porte sur l'exercice d'une mission de défense, nécessairement indépendante tant dans son organisation que dans son exercice. Cette indépendance est garantie par le statut propre aux ordres et aux avocats. En revanche, s'agissant des conditions dans lesquelles l'Etat assure un financement sur fonds publics, elles appellent nécessairement l'édition de règles contraignantes et de dispositifs de contrôle.

Ce dernier point a été très bien compris par les CARPA qui, très naturellement, se sont tournées vers l'organisme technique national que constitue l'union nationale des caisses d'avocats (UNCA) en lui demandant de jouer à la fois un rôle d'assistance et de conseil à leur bénéfice, mais également un rôle d'intermédiaire vis à vis des services de la chancellerie. A cette démarche répondait le souci de la chancellerie de disposer d'un interlocuteur disposant des capacités techniques afin d'assurer un indispensable rôle de relais dans la mise en place du dispositif de gestion à créer.

Quant à l'ordre, au delà du rôle traditionnel dévolu au bâtonnier dans les désignations des avocats et de l'attribution de nouvelles prérogatives en matière d'aide partielle (convention d'honoraires), il a été doté de moyens d'action nouveaux - fixation des modes

et montants de rétribution, conclusion de protocoles d'organisation de la défense pénale - qui lui assignent une responsabilité plus forte dans l'organisation collective de la défense et, par voie de conséquence, dans la garantie de la qualité du service rendu aux usagers.

En cette matière, l'Etat ne peut exercer un contrôle de nature administrative ; en revanche, l'utilisation de fonds publics pour assurer une mission d'utilité sociale, le conduit à rechercher des interlocuteurs pour procéder à une évaluation contradictoire des politiques menées en la matière par les barreaux.

Cette préoccupation plus récente a conduit, dans le cadre des travaux préparatoires à l'établissement du bilan, à des rapprochements avec la conférence des bâtonniers, le conseil national des barreaux et le barreau de Paris.

2.3.2 *Les moyens humains et matériels mis en oeuvre*

Jusqu'à la réforme, la seule charge de travail assurée, en la matière, par les barreaux était celle liée à la désignation ou à la commission d'office d'avocats par le bâtonnier. Quelques barreaux (Marseille, Lyon) avaient, cependant, mis en place des dispositifs d'avances, au bénéfice d'avocats commis d'office, des indemnités dues par l'Etat alors réglées dans des délais variant de plusieurs semaines à plusieurs mois.

La première démarche a été celle initiée en novembre 1991 par la chancellerie qui a sollicité l'UNCA pour élaborer et mettre à la disposition des CARPA un outil informatique permettant à ces dernières d'assurer la gestion des fonds. La rapidité des délais a conduit à suivre des procédures peu formelles à partir de séances communes de travail, de formulation de propositions et de recommandations sans que celles-ci ne soient formalisées dans un cahier de charges préalablement établi.

Ces conditions particulières d'élaboration ainsi que plusieurs modifications du barème, dues à l'introduction en 1992 et 1993 de nouvelles procédures, ont conduit à opérer, au cours des deux premières années, de multiples ajustements et, par voie de conséquence, à l'élaboration de versions modifiées du logiciel (18). Le processus de stabilisation engagé fin 1993 - début 1994 a été confirmé.

Actuellement 176 CARPA sont équipées d'un logiciel (3 fonctionnant sur le mode manuel) dont 148 du logiciel conçu par l'UNCA, 26 d'un logiciel initialement conçu par une société de service (l'UNCA en a, depuis, acquis les sources) et 2 de logiciels conçus localement.

Les investissements réalisés tant en matériel informatique qu'en logiciel ont représenté un coût de 14 MF à fin 1992. La poursuite en 1994 et 1995 d'une montée en charge du volume des opérations traitées a conduit 20 % des CARPA à prévoir des changements ou extensions de matériel en 1995, 25 % d'entre elles l'envisageant pour 1996 ou 1997.

S'agissant du personnel, les effectifs affectés, par les barreaux à l'aide juridictionnelle sont d'environ 200 personnes représentant environ 140 emplois à temps plein ; près de la moitié de ces agents a été recrutée depuis 1992, l'autre provenant de redéploiements internes.

Ces recrutements supplémentaires sont à rapprocher de l'estimation faite, en 1991, par la chancellerie, de l'allègement de la charge de travail des greffes résultant de la suppression des règlements, par les régies d'avances, des indemnités aux avocats et des autres frais qui était de 90 agents consacrant 80 % de leur temps aux règlements au bénéfice des avocats. La charge initiale transférée aux barreaux peut donc être estimée à environ 72 agents soit au regard de l'accroissement net d'activité (+ 60 % pour les admissions de 91 à 94) une charge actuelle de 115 agents. L'accroissement des effectifs employés par les barreaux pour cette activité, environ une centaine en équivalent temps plein, est en l'état, inférieur à ce chiffre.

L'UNCA a, pour sa part, considérablement élargi son rôle initial en affectant un personnel technique à l'assistance aux CARPA, en créant un service d'assistance téléphonique permanent et en assurant un rôle de conseil et de diffusion d'informations.

Pour l'année 1993, elle a :

- enregistré 8000 appels téléphoniques ;
- diffusé 12.284 pages de notes d'informations ;
- établi 4.500 fiches de travaux.

Si le financement de ces actions a été assuré par les CARPA, elles ont disposé d'une ressource financière non négligeable résultant du placement des dotations de l'Etat. Les engagements pris à ce titre par le garde des sceaux d'alors ont été tenus : une large part de la dotation de l'Etat a été versée en début d'année. De plus, le montant des missions achevées s'étant révélé très largement inférieur aux prévisions et la pratique du versement de provisions aux avocats étant demeurée marginale en 1992 et 1993, le montant des fonds disponibles a été plus élevé.

En l'état, compte tenu du caractère déclaratif des informations données par les CARPA sur le montant des produits financiers, des charges de gestion du service de l'aide juridictionnelle et du défaut de dispositions réglementaires contraignantes, les éléments recueillis sur ce point ne peuvent être considérés comme exhaustifs ni suffisamment certains.

Sous ces réserves, on peut estimer que, pour la période 92-94, le montant des charges a crû progressivement pour se situer aux environs de 30 MF en 1994 et que globalement, le montant des produits a été sensiblement équivalent à celui des charges. Toutefois, la situation est très différenciée selon les barreaux. De plus, le meilleur ajustement des dotations allouées au regard des prévisions de consommation sur l'année se traduira par une très forte réduction des produits financiers à partir de 1995.

2.3.3 Les difficultés rencontrées et les améliorations à apporter au dispositif

La réduction des délais de paiement des rétributions aux avocats (les règlements sont selon les barreaux effectués à huitaine, à quinzaine ou par mois), la mise en place d'une comptabilité fiable, constituent des acquis incontestablement positifs de la réforme.

Ce bon fonctionnement des dispositifs tient, en premier lieu, à la qualité de la modélisation de la tenue des comptes.

Sur ce point, les retouches apportées aux logiciels informatiques et la refonte des états liquidatifs opérée début 1994 pour les comptes de l'année 1993 ont permis de répondre aux difficultés constatées en 1993 pour la liquidation de la dotation 1992.

Pour l'avenir, il convient d'asseoir cette gestion sur un cadre comptable adapté. Tel a été l'objectif des travaux engagés fin 1994 avec la collaboration de la compagnie nationale des commissaires aux comptes, de l'UNCA et, plus récemment, du secrétariat du Conseil national de la comptabilité.

Dans ce cadre, ont été élaborés un projet d'arrêté sur la comptabilité des fonds et un projet de décret fixant le règlement intérieur type relatif aux règles de gestion financière et comptable conformément aux prescriptions de l'article 29 alinéa 5 de la loi du 10 juillet 1991.

Outre l'apport de clarification sur certains points, ce deuxième texte devrait répondre au souci d'élargir le champ de la mission du commissaire aux comptes (contrôle des produits financiers et des rétributions versées dans le cadre des protocoles de l'article 91) ainsi que de consolider des règles jusqu'ici fixées par voie de circulaire.

Les autres améliorations à apporter visent les relations entre d'une part, les bureaux d'aide juridictionnelle et greffes et d'autre part, les CARPA.

En premier lieu, s'agissant d'une gestion de masse, il comporte d'en alléger le coût par une meilleure gestion des interfaces et notamment, le développement d'échanges de données informatiques afin d'éviter des doubles saisies.

Pour les bureaux d'aide juridictionnelle, il peut prendre deux formes :

- envoi par le bureau d'aide juridictionnelle à la CARPA de disquettes comportant la totalité des éléments de la décision y compris la désignation de l'avocat ;
- envoi par le bureau d'aide juridictionnelle au barreau de disquettes dont les données sont transférées sur l'application CARPA - AJ, complétées par l'indication du nom de l'avocat et retournées au bureau d'aide juridictionnelle.

En second lieu, les efforts doivent être poursuivis s'agissant des délais de transmission des décisions d'admission et attestations de mission et la qualité de rédaction de ces dernières (cf supra). La mise au point d'un module permettant l'édition des attestations par les applications "chaîne civile" et "chaîne pénale" des greffes constituerait une amélioration certaine.

3ème PARTIE MAÎTRISER L'ÉVOLUTION DU DISPOSITIF

L'exposé des motifs de la loi, rappelant que l'une des caractéristiques de l'aide judiciaire était l'absence de dispositions permettant d'évaluer son fonctionnement, soulignait la nécessité d'instaurer un système d'analyse des services et de contrôle des coûts.

Il convient donc de rechercher si les mécanismes d'évaluation (3.1), de contrôle et de maîtrise des coûts (3.2) ainsi que le contrôle de la gestion des dotations aux barreaux (3.3), voulus par le législateur, et les dispositions prises pour les mettre en oeuvre, ont répondu aux attentes.

3.1 Les mécanismes d'évaluation

La mission d'évaluation de fonctionnement de l'aide juridique a été principalement confiée, au plan national au Conseil national de l'aide juridique et, au plan local aux conseils départementaux de l'aide juridique.

Mais tout mécanisme d'évaluation repose sur la connaissance de l'activité que seul un dispositif statistique adapté permet de fournir.

3.1.1 *Le dispositif statistique*

La réforme s'est traduite par la mise en place d'un dispositif assez complet, qui s'appuie sur l'informatisation des bureaux d'aide juridictionnelle et celle des CARPA.

Après des débuts un peu laborieux en 1991-1992, cette informatisation a permis d'obtenir des statistiques plus satisfaisantes depuis l'exercice 1993.

3.1.1.1 La statistique des admissions

Elle est issue de l'extraction des multiples variables codifiées pour chaque décision dans les fichiers de l'application BAJ :

- nature et motivation de la décision ;
- nature de l'aide totale ou partielle et, en cas d'aide partielle, taux de la participation de l'Etat ;
- montant de la procédure et situation du demandeur dans l'instance ;
- montant des revenus et nationalité du demandeur.

Le croisement de ces variables peut permettre de satisfaire à des besoins multiples d'informations tant en termes d'évaluation que de prévisions financières.

On peut regretter l'absence de variables supplémentaires (âge et sexe du demandeur par exemple), mais celles-ci devraient être obtenues à partir des versions les plus récentes de

l'application informatique.

En fait, la principale amélioration à apporter au dispositif consisterait dans une restitution plus précoce et plus détaillée des statistiques aux bureaux d'aide juridictionnelle. Cette restitution se limite actuellement au seul envoi à la fin du premier semestre de l'année suivante, d'un bulletin annuel comportant pour chaque bureau d'aide juridictionnelle l'indication de données récapitulatives sur le nombre et la nature des décisions, sur la nature des juridictions saisies (sans ventilation par procédure) et sur le nombre d'unités de valeur (produit du barème et du nombre des décisions rendues).

3.1.1.2 La statistique des paiements par les CARPA

- La multiplicité des données et la structure des fichiers des applications CARPA-AJ permettent d'opérer de multiples extractions à partir des variables correspondant à :

- l'année d'admission à l'aide juridictionnelle ;
- l'année de paiement de la mission ;
- la nature de la procédure ;
- le caractère total ou partiel de l'aide ;
- l'existence de majorations ou de minorations ;
- l'avocat (avec l'indication de sa structure d'exercice et de sa situation au regard de la TVA) ;
- montant des provisions versées et des contributions dues pour les missions achevées;
- dotations liquidées.

Cette liste qui ne peut être exhaustive fait ressortir qu'au delà de stricts éléments comptables, cette base de données permet de disposer d'informations intéressantes pour les besoins d'évaluation.

- Avant l'intervention de la réforme, le dispositif statistique ne permettait pas, sauf pour les commissions d'office, de disposer d'informations sur la nature de la procédure. Par ailleurs, en cas d'aide partielle, le taux de la contribution de l'Etat n'était pas connu.

En conséquence, compte-tenu du montant variable de l'indemnité due à l'avocat selon la nature de la procédure, aucune prévision budgétaire ne pouvait être faite.

S'agissant du paiement, les seules données disponibles étaient celles fournies par l'agence comptable centrale du trésor : sur la base d'une nomenclature budgétaire distinguant les dépenses par nature et, pour les avocats, selon le domaine - aide judiciaire (civil) et

commissions d'office (pénal). En particulier, il était impossible d'opérer le rattachement d'un paiement à une année d'admission.

- Actuellement, les logiciels CARPA/AJ permettent de ventiler les paiements selon l'année d'admission à l'AJ et, a posteriori, de connaître la dépense finale correspondant à une année d'admission.

Des améliorations visant à compléter la reconstitution de l'historique des missions, par le suivi statistique de celles n'ayant pas donné lieu à l'engagement d'une procédure juridictionnelle ainsi que de celles pour lesquelles l'avocat a renoncé à la contribution de l'Etat (cf infra), devraient être prochainement apportées.

Les progrès réalisés permettent aujourd'hui une meilleure visibilité financière conférant une base plus sûre aux prévisions.

3.1.2 L'évaluation au plan national

Le rôle d'évaluation confié au Conseil national de l'aide juridique trouve son expression dans un rapport annuel.

Le premier rapport a été établi en 1994 sur la base d'informations fournies par les juridictions à la fois sur l'aide juridictionnelle et sur l'aide à l'accès au droit. Les professionnels du droit ont complété ces renseignements par l'intermédiaire de leurs représentants au sein du conseil national; **l'union nationale des caisses d'avocats (UNCA) a notamment transmis un rapport sur la gestion de l'aide juridictionnelle.**

Ce premier rapport traite de tous les aspects de l'aide juridique, y compris de l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue. Il présente notamment la position du conseil sur des sujets tels que la défense devant les juridictions des pensions militaires ou la Commission de recours des réfugiés (cf annexe).

Ce rapport insiste essentiellement sur l'aide à l'accès au droit dont la mise en place s'est révélée plus difficile que prévue. En effet, seule une quinzaine de conseils départementaux de l'aide juridique sont à ce jour constitués. Le retard pris dans la mise en place de ces groupements s'explique par différents facteurs décrits plus hauts (cf 1.3.1).

Sur ce point, le C.N.A.J. a organisé des réunions régionales avec la collaboration des premiers présidents et procureurs généraux afin de mieux faire prendre conscience aux différents partenaires des possibilités offertes par la loi. De telles réunions ont eu lieu à Bordeaux, Lyon, Dijon, Besançon et Caen entre novembre 1993 et juin 1994, Douai en février 1995.

Ces échanges ont mis en évidence certaines difficultés très pratiques rencontrées par les présidents chargés de la création d'un conseil départemental (cf 1.3.1).

Le rapport issu de ces travaux a été largement diffusé à tous les acteurs concernés par la politique d'aide à l'accès au droit et destinés à se réunir au sein d'un conseil départemental

(présidents et procureurs, préfets, auxiliaires de justice, conseils généraux, associations...); par ailleurs, il a été adressé à toute personne qui en faisait la demande, notamment des associations. Il constitue un document de référence sur la première application de la réforme de l'aide juridique.

Le conseil national considère que la réforme de l'aide juridictionnelle constitue un progrès incontestable. Il estime notamment que le système d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue est un succès. Il manifeste en revanche sa préoccupation en ce qui concerne l'application des dispositions relatives au recouvrement.

Sur l'aide à l'accès au droit, il insiste sur son importance dans le contexte actuel d'exclusion. La meilleure connaissance par les citoyens de leurs droits et de la manière de les faire reconnaître et respecter est un outil indispensable. Il appelle l'attention sur les données psychologiques susceptibles de constituer, dans un premier réflexe, un frein à la coordination des actions prônée par la nouvelle réglementation de l'aide à l'accès au droit, les acteurs craignant souvent de voir disparaître la spécificité des initiatives prises antérieurement dans ce domaine. Or l'objectif de la loi est de coordonner les initiatives dans le but de mieux couvrir les besoins.

Le conseil national recommande la création dans chaque département d'un guide de l'aide juridique qui présenterait les diverses actions d'aide à l'accès au droit existant. Il serait aussi favorable à la désignation de "chargés de projet" pouvant aider les présidents de tribunaux de grande instance, qui ont ou auront à présider un CDAJ, à réunir les personnes concernées et rechercher des financements. Un utile appui devrait pouvoir être trouvé dans les moyens développés à l'occasion de la mise en oeuvre de la politique de la ville.

3.1.3 L'évaluation au plan local

- Les conseils départementaux de l'aide juridique ont vocation à prendre le relais du conseil national dans sa fonction d'évaluation de la politique d'aide juridique, afin d'apprécier la mise en oeuvre et le fonctionnement de cette dernière à l'échelon départemental. A ce titre, ils sont chargés d'adresser chaque année au CNAJ un rapport sur l'aide à l'accès au droit et sur l'aide juridictionnelle dans le département (article 54 de la loi).

Les conseils sont ainsi amenés à exercer une fonction d'observatoire local. Une de leur première mission consiste notamment à procéder au recensement et à l'évaluation des dispositifs d'aide à l'accès au droit dans le département. De même, en matière d'aide juridictionnelle, ils sont appelés à recevoir des éléments statistiques et qualitatifs sur le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle et doivent être tenus informés des dispositions des règlements intérieurs des barreaux relatives à l'aide juridictionnelle (article 29 de la loi).

Le nombre des conseils départementaux de l'aide juridique constitués est encore trop faible pour permettre de mesurer l'efficacité de cette évaluation au plan local. Les rapports transmis jusqu'à présent au conseil national ont surtout dressé le bilan annuel d'activité du groupement (nombre de réunions, modalités de financement, actions réalisées et envisagées..) et n'ont pas permis d'apprécier dans son ensemble la politique d'aide juridique du

département. Toutefois, à l'occasion de l'élaboration du premier rapport annuel du CNAJ, les présidents des tribunaux de grande instance des chefs-lieux des départements ont été généralement en mesure de dresser un inventaire des services d'accès au droit et d'évaluer le fonctionnement de l'aide juridictionnelle dans leur département.

- S'agissant plus particulièrement des actions menées dans le cadre des protocoles de l'article 91 du décret du 19 décembre 1991, il convient de rappeler que les engagements d'objectifs souscrits par les barreaux doivent être assortis de procédures d'évaluation que la convention passée avec le tribunal de grande instance doit définir.

Il s'agit en pratique d'un rapport qui, à l'occasion du renouvellement du protocole, doit être établi et transmis au conseil départemental de l'aide juridique ainsi qu'à la chancellerie. La mise en oeuvre des 19 protocoles déjà souscrits fait apparaître que ce mécanisme d'évaluation reste encore à parfaire et devrait notamment associer plus étroitement les chefs des juridictions parties aux protocoles.

Ces procédures d'évaluation, propres au dispositif d'aide juridique, sont au plan local complétées par les pouvoirs de direction et de contrôle qui appartiennent aux chefs de juridictions et aux chefs de greffes sur le fonctionnement des greffes et du secrétariat du bureau d'aide juridictionnelle.

3.2 Les mécanismes de contrôle et de maîtrise des coûts

3.2.1 Le contrôle opéré par les bureaux d'aide juridictionnelle et par les greffes

3.2.1.1 L'appréciation et le contrôle des ressources par les bureaux d'aide juridictionnelle

* L'appréciation des ressources.

Le contrôle des ressources, préalable à l'admission de la demande d'aide, constitue une importante attribution du bureau. On observe à cet égard que les pratiques des bureaux d'aide juridictionnelle ne sont pas uniformes. La notion même de ressources reçoit une interprétation parfois différente entre les sections judiciaires des bureaux et les sections administratives, certaines de celles-ci appréciant les ressources par référence aux revenus fiscaux. Des hésitations subsistent aussi sur l'appréciation des ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition. Ces divergences traduisent, outre des interprétations différentes des textes, les difficultés d'appréciation des situations familiales; ainsi on peut relever que certains bureaux examinent séparément les ressources des époux qui engagent une instance en divorce par consentement mutuel, alors que d'autres retiennent les ressources du foyer.

En ce qui concerne les mineurs, l'examen de leurs demandes d'aide juridictionnelle pose la question, au regard de l'article 5 de la loi du 10 juillet 1991, de l'existence d'une divergence d'intérêt avec les parents, et d'autre part de la production des pièces permettant l'appréciation des ressources.

La pratique générale des bureaux exclut la prise en charge des revenus des parents, pour ne retenir que les éventuelles ressources du mineur. C'est le cas notamment en matière d'assistance éducative ou, a fortiori, dans le cadre de procédures pénales concernant des mineurs victimes des agissements des titulaires de l'autorité parentale.

Si en matière pénale, la notion de divergence d'intérêt est entendue très largement, pour tenir compte des réalités humaines et psychologiques et de l'évolution du droit et des idées tendant à favoriser la possibilité pour les mineurs d'être assistés en justice, et si généralement, aucune pièce justificative n'est exigée, et ce d'autant que la plupart des dossiers relèvent des commissions d'office, des conceptions plus restrictives ont pu, cependant, être observées, qui conduisent à prendre également en considération les ressources des parents, dans les dossiers ouverts au titre de l'enfance délinquante, en raison de leur responsabilité dans l'éducation de leurs enfants. Une telle position, qui n'est pas à exclure en théorie, soulève d'importantes difficultés pratiques pour recueillir les pièces nécessaires à l'appréciation des ressources familiales et pour faire comprendre aux parents l'enjeu de l'intervention de l'avocat, au demeurant rendue obligatoire par les textes, dans la procédure ouverte contre l'enfant. Généralisée, elle risquerait de se traduire par une dénégation du droit des mineurs concernés à être assistés d'un défenseur.

* Le contrôle des ressources

- En matière civile et administrative

Le contrôle des ressources et des pièces justificatives est dans l'ensemble effectué dans des conditions satisfaisantes tant par les sections des bureaux des tribunaux de grande instance, statuant en matière civile, que par les sections des tribunaux administratifs, des cours d'appel ou des cours administratives d'appel. Les taux de rejet des demandes pour dépassement des plafonds de ressources qui a atteint près de 9% en matière civile et 12% en matière administrative paraît difficile à dépasser, compte-tenu du fait qu'une grande masse des tributaires de l'aide juridictionnelle totale (55%) est, soit totalement dépourvue de ressources, soit bénéficiaire du revenu minimum d'insertion ou d'allocations du fonds national de solidarité et que, 30% ont des ressources mensuelles inférieures à 3465.

S'il apparaît que les bureaux usent peu des pouvoirs d'enquête dont ils disposent, il n'est pas certain que le développement de ces mesures, qui exigerait des moyens supplémentaires sans lesquels des situations de blocage ne manqueraient pas de surgir, aboutisse à une augmentation des taux de rejet. Une participation plus active des représentants des administrations fiscales et sociales aux séances des bureaux serait plus certainement de nature à prévenir les abus qui peuvent exister. Il pourrait aussi paraître plus efficient d'instaurer l'obligation pour le demandeur de produire au bureau un document établi notamment par les administrations fiscales ou sociales attestant du niveau de ses ressources. Dès lors le bureau pourrait se consacrer davantage à l'examen de la recevabilité et du bien fondé de l'action envisagée par le demandeur à l'aide.

- En matière pénale

Le contrôle apparaît en revanche très déficient en matière pénale. Les bureaux statuent généralement sur les demandes, après commission d'office d'avocats, sans que soient versées au dossier les justifications des ressources du demandeur.

Cette pratique des bureaux tient aux difficultés rencontrées par l'avocat commis d'office pour obtenir de son client les justificatifs de ressources et le souhait des bureaux de ne pas ralentir l'examen des demandes. La circulaire du 5 juin 1992 a invité à la recherche concertée entre le barreau et le parquet de modalités appropriées permettant aux avocats de joindre aux demandes la copie des pièces de la procédure pénale. Les juridictions ont peu mis en oeuvre ces orientations, généralement pour des motifs d'ordre matériel et pour ne pas ralentir l'examen des dossiers. Pourtant la délivrance par le greffier à l'avocat, lors de l'audience, d'un document simplifié relatif aux ressources ne devrait par se heurter à de grandes difficultés.

Force est de constater aussi que la population concernée est dans sa grande majorité manifestement dépourvue de ressources et que là encore les gains susceptibles d'être retirés d'un contrôle plus rigoureux ne seraient vraisemblablement pas à la hauteur des moyens à mettre en oeuvre.

*
* *

En application de l'article 6 de la loi du 10 juillet 1991, l'aide juridictionnelle peut à titre exceptionnel être accordée sans condition de ressources lorsque la situation des demandeurs apparaît particulièrement digne d'intérêt; les bureaux font une application très restrictive des circonstances qui permettent d'obtenir dans cette hypothèse l'aide juridictionnelle; on peut ainsi relever notamment les cas de contamination par transfusion sanguine, la modification de la situation financière du demandeur pour des causes exceptionnelles, le surendettement.

S'agissant de l'appréciation et du contrôle des ressources, une harmonisation des critères d'appréciation, parfois divergents d'une section à l'autre d'un même bureau, paraît devoir être recherchée, par des réunions de coordination, à l'instar de celles qui se sont récemment tenues au bureau d'aide juridictionnelle de Paris, par l'instauration de notes techniques ou toute autre modalité de circulation de l'information. Une organisation mieux adaptée du traitement des demandes (cf 1.2.1.3) pourrait aussi être de nature à améliorer sensiblement les contrôles.

3.2.1.2 Le contrôle des unités de valeur dans la délivrance des attestations de mission

Lors de la délivrance à l'auxiliaire de justice de l'attestation de mission, le greffe doit vérifier que les calculs des unités de valeur sont conformes aux barèmes prévus par les textes.

Dans la plupart des juridictions, les greffiers en chef et secrétaires de juridiction ont

donné des instructions en matière de délivrance d'attestations. Des réunions d'harmonisation locales ou des réunions internes de services ont été organisées afin d'apporter des solutions aux difficultés liées à leur délivrance. Les services de la CARPA ont parfois été utilement associés à ces réunions.

Si des erreurs sont encore parfois relevées par les CARPA, les mécanismes paraissent aujourd'hui, dans l'ensemble, bien assimilés. Une circulaire du 1er Mars 1995 a toutefois rappelé aux greffiers en chef leurs obligations en cette matière. Cette circulaire dresse la liste des anomalies et difficultés d'interprétation des textes constatées dans le libellé des attestations de mission et indique les solutions qu'il convient d'adopter (cf supra 1.2.2).

3.2.2 *L'impact des mesures destinées à réguler la dépense*

Parallèlement à l'effort important fourni par l'Etat pour améliorer la rétribution des auxiliaires de justice, le législateur a mis en place divers mécanismes destinés à limiter la dépense au titre de l'aide juridictionnelle.

L'objectif poursuivi consistait à faire correspondre au mieux, dans des hypothèses particulières, l'importance de la contribution de l'Etat avec la réalité du travail fourni par l'auxiliaire de justice pour l'accomplissement de la mission d'aide juridictionnelle, et de vérifier que l'aide juridictionnelle a bénéficié à une personne qui en a effectivement besoin.

Si certains mécanismes sont appliqués sans difficultés, d'autres reçoivent une application très limitée. Leur fonctionnement pourrait être amélioré.

3.2.2.1 Les mécanismes qui reçoivent application

Les deux premiers correspondent à des innovations apportées par la réforme :

a) Lorsque l'instance diligentée avec le bénéfice de l'aide juridictionnelle est éteinte pour une autre cause qu'un jugement ou une transaction, l'avocat peut prétendre à une rétribution qui ne peut cependant excéder la moitié de celle fixée par le barème applicable en aide totale (article 111 du décret du 19 décembre 1991). Cette rétribution est fixée par le juge saisi de l'affaire, à la demande de l'avocat.

Ce mécanisme est régulièrement utilisé puisque, selon les CARPA, 5% à 25 % des contributions dues en matière civile correspondent à cette hypothèse. Mais il est indispensable, pour que ce système conserve sa philosophie, que les magistrats qui sont appelés à le mettre en oeuvre, appliquent une réelle modulation des rétributions en fonction des justificatifs produits par l'avocat pour établir l'importance de la prestation fournie. Sous cette réserve essentielle, l'introduction, par voie d'accord entre des juridictions et des barreaux, de critères de référence paraît un moyen approprié pour s'assurer d'une certaine unité des pratiques.

b) En outre, le juge du fond doit obligatoirement réduire, dans des proportions fixées par le décret, la contribution de l'Etat, lorsque l'avocat ou l'avoué choisi ou désigné au titre de l'aide juridictionnelle est chargé d'assister plusieurs personnes dans le cadre d'une affaire

présentant des questions semblables à trancher (article 38 de la loi et article 109 du décret du 19 décembre 1991).

Cette situation n'était pas prise en compte dans l'ancien système d'aide judiciaire. Un rapport de l'inspection générale des finances avait fait ressortir les excès auxquels pouvaient conduire, en l'absence de pouvoir de modulation donnée au juge, certains cas d'espèce. Cette disposition, qui répond au souci d'assurer une meilleure adéquation entre la rétribution et le travail effectivement fourni par l'auxiliaire de justice était recommandée par le rapport Bouchet.

Le troisième existait déjà sous l'empire de la loi du 3 janvier 1972 (article 21) :

c) Les provisions versées avant l'admission à l'aide juridictionnelle à l'auxiliaire de justice qui a commencé à accomplir sa mission viennent en déduction de la contribution de l'Etat (article 33).

Une seule difficulté a été signalée lors des déplacements effectués en juridiction. Certains barreaux craignent que des honoraires, perçus pour une simple consultation ou pour une affaire différente de celle donnant lieu à une aide juridictionnelle, soient pris en compte par le bureau d'aide juridictionnelle au titre d'une autre procédure et viennent en déduction de la rétribution versée à l'avocat alors même que la procédure engagée n'a aucun lien avec la prestation fournie en échange de ces honoraires. Cette hypothèse semble devoir rester très marginale.

3.2.2.2 Les mécanismes dont le fonctionnement pourrait être amélioré

a) Le retrait de l'aide juridictionnelle et le retour à meilleure fortune

1°/ Les différents cas :

- Une procédure de retrait de l'aide peut être mise en oeuvre lorsque l'aide juridictionnelle a été obtenue à la suite de déclarations ou au vu de pièces inexactes (premier alinéa de l'article 50 de la loi).

Le retrait doit être prononcé par le bureau d'aide juridictionnelle à la demande de tout intéressé ou d'office. Cependant, cette procédure semble peu utilisée en l'absence de mécanisme de "détection" des situations justifiant un retrait. En effet, le bureau lui-même n'a pas la possibilité d'identifier les bénéficiaires qui lui auraient fourni de faux éléments d'appréciation lors du dépôt de la demande. Seuls l'adversaire du bénéficiaire, le juge qui examine l'affaire au fond, le ministère public (s'il en est informé) ou l'avocat du bénéficiaire sont susceptibles de connaître la situation réelle du bénéficiaire de l'aide et de saisir le bureau d'une demande de retrait.

- Une décision de retrait peut aussi intervenir quand le bénéficiaire vient à percevoir, au cours de l'instance, de nouvelles ressources telles que, si elles avaient existé au jour de la demande, l'aide aurait été refusée (second alinéa de l'article 50 de la loi). Cette hypothèse correspond à un "retour à meilleure fortune" en cours de procédure en raison d'une

amélioration de la situation du bénéficiaire qui, par exemple, trouve du travail alors qu'il était auparavant sans emploi ou perçoit une provision ad litem en cours d'instance.

- L'article 45 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que "lorsque la décision passée en force de chose jugée a procuré au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle celle-ci ne lui aurait pas été accordée même partiellement et que les dépens ou une partie de ceux-ci ont été mis à la charge de l'intéressé, les sommes exposées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle sont remboursées ou au besoin prélevées sur les sommes effectivement encaissées lors de l'exécution forcée par le bénéficiaire dans la même proportion que les dépens."

Cette dernière disposition institue une obligation de remboursement à l'Etat des sommes avancées par lui lorsque le bénéficiaire connaît un retour à meilleure fortune grâce à l'instance. La circulaire du 23 décembre 1991 donne l'exemple de l'attribution, à l'issue d'une procédure de divorce, d'une prestation compensatoire ou d'une partie de la communauté liquidée lorsque la femme ne disposait pas de ressources propres lors de l'engagement de l'action.

2°/ Les effets

La décision de retrait rend exigible tous les frais dont le bénéficiaire avait été dispensé (article 52 de la loi).

L'article 122 du décret précise dans quelles conditions est effectué le recouvrement des sommes avancées par l'Etat.

Si dans les deux premiers cas, une décision de retrait prononcée par le bureau d'aide juridictionnelle doit intervenir pour permettre à l'Etat de recouvrer les sommes, en revanche ni les dispositions de l'article 45 de la loi ni le décret ne permettent d'éclairer les praticiens sur la procédure qu'il convient de suivre pour obtenir le remboursement dans le troisième cas. Des précisions paraissent nécessaires.

b) La renonciation par l'auxiliaire de justice à la contribution de l'Etat

Il est en effet reconnu aux auxiliaires de justice la possibilité de renoncer à la contribution de l'Etat pour chercher à recouvrer des émoluments ou honoraires contre la partie condamnée aux dépens (article 37 de la loi).

Ce mécanisme permet donc à l'auxiliaire de justice qui a accompli une mission au titre de l'aide juridictionnelle au cours d'une procédure ayant abouti à la condamnation aux dépens de la partie adverse ne bénéficiant pas elle-même de l'aide juridictionnelle, de chercher à se faire payer directement par cette dernière.

La somme dont le recouvrement peut ainsi être poursuivi correspond selon le cas :

* aux émoluments prévus par leur tarif pour les auxiliaires de justice assujettis à un tarif,

* au montant de l'indemnité allouée par le juge en application de l'article 700 du nouveau code de procédure civile pour les avocats.

L'article 108 du décret du 19 décembre 1991 précise que cette renonciation peut intervenir à tout moment et au plus tard dans les deux mois de la délivrance de l'attestation de mission. Le greffier en chef ou le secrétaire de la juridiction concernée doit en être avisé.

D'après les renseignements recueillis notamment lors des déplacements dans certaines juridictions, il semble que cette faculté soit très peu utilisée. Il faut cependant rappeler que l'auxiliaire de justice qui renonce à la rétribution de l'Etat pour poursuivre le recouvrement de sa rémunération de droit commun contre l'autre partie qui apparaît solvable, prend le risque de se heurter à des difficultés importantes. Cet inconvénient semble décourager certains auxiliaires de justice d'avoir recours à ce mécanisme.

En outre, les juges du siège paraissent insuffisamment informés de l'utilité que peut avoir l'indemnité accordée sur le fondement de l'article 700 du nouveau code de procédure civile pour l'Etat et pour l'avocat. En effet, il est nécessaire que l'indemnité allouée soit d'un montant suffisamment élevé pour que l'avocat accepte d'entamer une procédure de recouvrement plutôt que de percevoir la contribution de l'Etat.

Enfin, le fait qu'il ne soit pas prévu que l'auxiliaire de justice qui a choisi de renoncer à sa rétribution puisse revenir sur sa décision, constitue peut-être aussi un frein au développement de cette faculté.

3.2.3 Le recouvrement

La réforme du recouvrement des frais d'aide judiciaire a eu pour objectif de simplifier la ventilation fort complexe des sommes revenant aux divers ayant-droits. La procédure de recouvrement des frais d'aide juridictionnelle ne comporte plus que le recouvrement des seuls frais avancés par l'Etat.

3.2.3.1 Les modalités et les conditions du recouvrement

Aux termes de l'article 124 du décret du 19 décembre 1991, modifié par le décret du 20 mars 1995, le recouvrement des sommes avancées par l'Etat, au titre de l'aide juridictionnelle, est effectué par le trésorier-payeur général, au vu d'un état établi et notifié à la personne contre qui les sommes sont à recouvrer par le greffier en chef ou le secrétaire de la juridiction concernée.

Jusqu'au 1er juillet 1993, la notification était effectuée, à titre transitoire, par les services du trésorier-payeur général, un report de la mise en place de la procédure de notification par le greffe des états de recouvrement ayant été consenti par le ministère du budget. Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation, l'article 124 modifié par le décret du 20 mars 1995 l'indique expressément. L'interprétation restrictive de ce texte, dans sa première rédaction, par certaines juridictions, avait abouti à l'annulation par le juge, saisi sur opposition, des états de recouvrement notifiés par le greffier en chef de la juridiction, au motif que celui-ci n'était pas habilité à les notifier lui-même.

Les principes qui gouvernent la matière sont les suivants :

- l'état de recouvrement doit être établi contre la partie condamnée aux dépens ou qui a perdu son procès et qui ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle (article 43 de la loi du 10 juillet 1991) ; le juge peut cependant mettre à la charge du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle, le remboursement d'une fraction des sommes exposées par l'Etat ;

- la partie non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, peut être, pour des raisons tirées de l'équité ou de sa situation économique, dispensée totalement ou partiellement du remboursement des frais avancés par l'Etat (article 43) ;

- en cas de partage des dépens, l'adversaire du bénéficiaire est tenu de rembourser au trésor, dans la proportion des dépens mis à sa charge, les sommes avancées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle.

Il en résulte que la procédure de recouvrement ne peut être engagée dans un certain nombre d'hypothèses :

- lorsqu'il s'agit de procédures engagées devant les juridictions répressives ; seule la partie civile se voit appliquer le droit commun de l'aide juridictionnelle (or la matière pénale représente 35% des admissions en 1994) ;

- lorsque toutes les parties, même condamnées au dépens, bénéficient de l'aide juridictionnelle ;

- lorsque la partie, non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, est dispensée du paiement des frais par décision du juge; l'insolvabilité des redevables conduit les juridictions à prononcer des dispenses ;

Enfin, en cas de partage des dépens, l'état de recouvrement est limité à la proportion des dépens mis à la charge du redevable.

La procédure de recouvrement est différée en cas d'opposition formée par le redevable sur l'état de recouvrement ou d'exercice d'une voie de recours à l'encontre de la décision au fond

3.2.3.2 La mise en oeuvre par les greffes de la procédure de recouvrement

Lors des arbitrages sur l'avant projet de loi, les prévisions arrêtées par la chancellerie prévoyaient une augmentation progressive des produits résultant des recouvrements (20 MF en 1992, 40 MF en 1993, 93 MF en 1994 puis une stabilisation autour de 100 MF). Ces prévisions étaient associées à des hypothèses de dépenses plus élevées que celles réalisées

(les dépenses réelles¹⁹ n'ont en effet été que de 478 MF en 1992, 726 MF en 1993, 893 MF en 1994, pour une prévision de 909 MF en 1992 et 1296 MF en 1994).

Si le bilan intermédiaire faisait apparaître que du 1er janvier 1992 au 31 mai 1993 le montant des sommes recouvrées pour cette période s'élevait à seulement 138 000 francs, les chiffres fournis par la direction de la comptabilité publique révèlent qu'au titre du recouvrement des frais d'aide juridictionnelle, le montant des prises en charge s'est élevé, en 1994, à 73 719 580,86 francs (cette somme représente les bordereaux transmis par les différentes juridictions en 1994) et que par ailleurs, la somme de 31 438 153,03 francs a été effectivement recouvrée en 1994 (les prises en charge pouvant correspondre à des bordereaux transmis par les greffes au cours des années antérieures).

Même si les prévisions sont loin d'être atteintes cette progression permet de constater une amélioration de la mise en oeuvre par les greffes de la procédure de recouvrement des frais avancés au titre de l'aide juridictionnelle.

L'enquête effectuée fait apparaître que, pour 52 % des juridictions, des instructions ont été données par les greffiers en chef ou secrétaires des juridictions qui effectuent généralement des contrôles sur l'application de cette procédure.

Afin de faciliter la mise en oeuvre du recouvrement, la plupart de ces juridictions a mis en place un service centralisateur chargé de traiter l'ensemble des états relatifs aux décisions rendues par la juridiction. Ce mode de gestion permet de réaliser des gains de temps pour le greffe, une harmonisation des pratiques en matière de recouvrement ainsi que le contrôle par le chef de service des sommes à recouvrer et des informations portées sur les états.

L'enquête fait néanmoins apparaître que la procédure de recouvrement n'est pas mise en place dans 45% des juridictions. Par ailleurs, s'agissant de juridictions qui effectuent le recouvrement, les délais d'établissement des états sont généralement longs. Seulement 6% des juridictions interrogées adressent à la trésorerie générale les états dans un délai inférieur à 1 mois à compter de la décision; 43% les adressent dans un délai supérieur à 1 mois ; pour 15% ce délai est supérieur à six mois.

En dépit des améliorations constatées, cette situation ne peut être tenue pour satisfaisante.

La complexité de la procédure nécessitant la mise en place d'une organisation spécifique, l'insuffisance des effectifs, le caractère estimé prioritaire d'autres services, sont généralement invoqués par les responsables des greffes qui n'ont pas mis en place cette procédure.

¹⁹ Dépenses réelles : total des dépenses du chapitre 37-12, diminué de la dotation versée aux barreaux, augmenté des missions ayant donné lieu à rétribution.

En vue de rendre plus effectif le recouvrement- des frais avancés par l'Etat, des instructions préparées en concertation avec la direction de la comptabilité publique, seront prochainement adressées aux juridictions.

3.3 Le contrôle de la gestion des dotations

Les principes essentiels relatifs au contrôle de la gestion des dotations sont posés par les article 29 et 30 de la loi et 117 et 118 du décret d'application :

- versement de la dotation d'aide juridictionnelle et, depuis 1994, de la dotation relative à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue (cf article 64-1 de la loi modifiée) sur un compte spécial ouvert dans les comptes de la caisse des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) propre à chaque barreau ;
- contrôle de la tenue du compte spécial comportant l'ensemble des écritures relatives à l'enregistrement des versements de dotations et du règlement des rétributions aux avocats par un commissaire aux comptes ;
- certification par le commissaire aux comptes des états récapitulatifs annuels des missions achevées sur la base desquels est liquidée la dotation due par l'Etat ;
- possibilité donnée au garde des sceaux, ministre de la justice de faire procéder à des vérifications sur l'application des dispositions réglementaires par les CARPA.

La loi a également prévu l'établissement, par décret en Conseil d'Etat, d'un règlement type relatif aux règles de gestion financière et comptable des fonds (cf article 29 alinéa 5).

A partir de ces rappels, il convient, en premier lieu, d'analyser l'économie générale de ce dispositif, en exposant les conditions de sa mise en place, les difficultés rencontrées et les perspectives actuelles. Dans un deuxième temps, seront précisées les conditions du contrôle interne et celles du contrôle de l'Etat.

3.3.1 L'économie générale du dispositif

La première démarche suivie a consisté à veiller à la mise en place rapide d'un outil informatique fiable permettant la restitution ordonnée de toutes les informations nécessaires au contrôle et comportant des mécanismes de verrouillage garantissant la stricte application des dispositions réglementaires.

L'union nationale des caisses d'avocats (l'UNCA) a été, à ce titre, l'interlocuteur privilégié du ministère : elle a joué un double rôle de diffusion d'informations auprès de l'ensemble des CARPA, et de maître d'ouvrage de l'élaboration d'un logiciel qui, actuellement, équipe la très grande majorité de celles-ci (148 sur 179).

Dans un deuxième temps, les règles relatives à la liquidation des dotations, ainsi que celles relatives à l'affectation des produits financiers résultant du placement des fonds de l'Etat ont été précisées par voie de circulaire (cf circulaire DAGE du 8 février 1993).

Au vu de certaines difficultés rencontrées dans l'exploitation des états produits pour l'année 1992, la conception de ces états a été très largement revue l'année suivante (cf circulaire DAGE du 2 février 1994). En 1995, quelques aménagements mineurs y ont été apportés.

Les travaux menés en la matière depuis mars 1993 en collaboration avec l'UNCA et la compagnie nationale des commissaires aux comptes ont conduit à l'engagement d'une réflexion plus approfondie sur la détermination du régime comptable relatif à la gestion des fonds versés par l'Etat.

Plusieurs éléments doivent être soulignés :

- les CARPA assurent pour le compte du barreau le règlement des contributions dues aux avocats par l'Etat. Ces contributions résultent d'un engagement juridique - la décision d'admission à l'aide juridictionnelle rendue par le bureau d'aide juridictionnelle - et d'une liquidation de la somme due par l'Etat - l'attestation de mission établie par le greffe correspondant à la vérification de service fait ;
- créées à l'initiative de la profession et ayant obtenu une reconnaissance législative dans la loi du 31 décembre 1971 relative à la réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (cf article 53-9), les CARPA ne sont soumises ni à un régime juridique ni à des règles comptables obligatoires ;
- les principes posés par la loi et le décret d'application répondent au souci d'assurer l'étalement de la gestion des fonds "aide juridictionnelle" par rapport à la gestion générale de la CARPA.

Au vu de ces éléments, il apparaît que la consolidation des règles relatives à cette gestion "sui generis" doit être recherchée par référence à une logique de comptabilité l'emploi de fonds. Ce choix laisse entière la question distincte d'un meilleur encadrement comptable de l'ensemble des activités des CARPA.

Sur cette base, ont été élaborés le projet de règlement type prévu par la loi (cf supra) ainsi qu'un projet de règlement comptable.

Au préalable, il est apparu nécessaire de procéder à une réécriture de l'article 117 du décret du 19 décembre 1991 en :

- substituant à l'expression "sommes payées aux avocats", l'expression de "contributions dues par l'Etat au titre des missions achevées". En effet, le barreau a la possibilité de verser à l'avocat une rétribution dont le montant ou le mode de calcul différent de ceux propres à la contribution due par l'Etat. Or, la vocation première du compte spécial est d'assurer la gestion de la dotation versée par l'Etat ; à ce titre, la liquidation annuelle ne peut s'effectuer que par référence aux seuls montants opposables à l'Etat, ceux des contributions dues. Cette nécessité a conduit, pour les quelques barreaux versant des rétributions différant des montants des contributions dues, à n'inscrire que ces derniers sur le compte spécial ;

- intégrant dans la comptabilité "aide juridictionnelle" le suivi des placements de fond et donc celui des produits financiers ;
- prévoyant une comptabilité particulière des provisions, des rétributions versées à l'avocat dans le cadre des protocoles de l'article 91 et des rétributions différant du montant de la contribution due.

Ces textes qui font actuellement l'objet de discussions interministérielles doivent donc à la fois apporter de nécessaires clarifications et consolider l'économie générale d'un dispositif novateur dont l'épreuve des faits a montré la viabilité.

*

* *

En l'état de la tenue informatique des comptes par les CARPA, les contrôles peuvent revêtir trois formes :

- 1 - Contrôle de la cohérence des écritures (contrôle des enchaînements dans les états liquidatifs).
- 2 - Contrôle de la cohérence des écriture comptables et des mouvements de fonds (contrôle de caisse).
- 3 - Contrôle des pièces justificatives des paiements effectués aux avocats (décisions d'admission et attestations de missions).

Cinq acteurs peuvent intervenir tour à tour ou séparément lors de ces trois niveaux de contrôle : les ordres et les CARPA, l'UNCA, les commissaires aux comptes, et la chancellerie. Les quatre premiers effectuent un contrôle que l'on peut qualifier d'interne, tandis que chancellerie exerce le contrôle de l'Etat.

3.3.2 *Le contrôle interne*

3.3.2.1 Le rôle des CARPA et de l'UNCA

Préalablement à tout paiement, les agents de la CARPA contrôlent la correspondance de l'attestation de mission avec la décision d'admission.

A cette occasion, ils sont, de fait, amenés à procéder à un contrôle des mentions portées par le greffe : toutes discordance entre les codes "procédure" figurant sur ces deux documents ou entre le code "procédure" et le nombre d'unités de valeur résultant du barème entraîne, en effet, un "rejet informatique".

Les agents des CARPA sont également régulièrement conduits à effectuer un rapprochement bancaire hebdomadaire à réception de chaque relevé ainsi qu'un contrôle de concordance entre la caisse et le livre journal.

Ce contrôle implique le double intervention du comptable et de l'agent de la CARPA responsable du service de l'aide juridictionnelle.

Enfin, les états liquidatifs annuels font l'objet du premier niveau de contrôle interne destiné à s'assurer de la cohérence :

- des données physiques (unités de valeur) reportées sur divers tableaux à partir de divers tris : par année d'admission ou année de paiement, par nature de procédure ;
- des données comptables reportées sur plusieurs tableaux et, notamment, de l'historique des versements (y compris provisions) avec les montants finaux dus lors de l'achèvement de la mission.

Au titre de sa qualité de prestataire informatique, l'UNCA est également amenée au delà d'une fonction d'aide et d'assistance, à jouer un rôle de contrôle portant notamment sur la qualité des procédures internes et l'organisation générale du service.

Ce rôle pourrait être renforcé et institutionnalisé.

La mise en place, prévue pour 1997, du règlement comptable qui implique la refonte des logiciels informatiques existants devrait être le vecteur d'une collaboration plus forte dans un cadre plus normatif.

3.3.2.2 Le rôle des commissaires aux comptes

La mission des commissaires aux comptes comporte deux aspects :

La vérification de la comptabilité annuelle des opérations effectuées sur le compte spécial prévu à l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991 : celle-ci fait l'objet d'un rapport présenté à une assemblée générale annuelle et comportant les contrôles et vérifications auxquels a procédé le commissaire aux comptes ainsi que ses observations.

La certification de l'état récapitulatif des missions achevées au titre de chaque année, visé par le bâtonnier et transmis par la CARPA à la chancellerie, destiné à assurer la liquidation de la dotation due par l'Etat à chaque barreau au titre de l'aide juridictionnelle.

- La première mission correspond à la mission habituelle des commissaires aux comptes dans toute société commerciale.

Elle constitue une garantie essentielle au regard des dérives susceptibles d'être générées par des défaillances dans l'organisation du service ou dans les procédures internes de traitement des dossiers.

Au vu des dispositions prises par voie de circulaire, le rapport comporte une observation sur le placement des fonds et le montant des produits financiers. Les projets de textes susvisés (cf. 3-3-1) répondent au souci de consolider ce rôle. L'exercice de cette mission n'a pas soulevé de difficultés particulières.

- En revanche, la seconde mission a un caractère spécifique. Elle implique une bonne assimilation d'un dispositif relativement complexe. En effet, les états ne comportent pas uniquement des données financières, mais également des données physiques - nombre et nature des missions destinées à permettre le contrôle du calcul des contributions dues par l'Etat. Le calcul de celles-ci correspond au produit d'un nombre d'unités de valeur par un montant d'unité de valeur. S'ajoute à ce schéma de base l'application de règles particulières en cas d'aide partielle ou de provisions versées à l'avocat par le client.

Une deuxième difficulté résulte de la possible différenciation entre le montant de la rétribution versée et celui de la contribution due : elle a été résolue, en pratique, par la création d'un compte intermédiaire ouvert dans les écritures de l'ordre, sur lequel sont versées les contributions dues et à partir duquel l'ordre rétribue les avocats. Cette solution permet d'assurer une concordance entre les débits effectués sur le compte spécial et le montant des contributions dues.

Enfin, certains versements effectués au cours d'un exercice ne sont pas pris en compte au titre de celui-ci : tel est notamment le cas des provisions qui ne sont comptabilisées que lors du règlement de la rétribution finale après délivrance de l'attestation de mission et liquidation de la contribution due.

Ces particularités ont conduit la compagnie nationale des commissaires aux comptes à exclure du champ de leur intervention :

- le contrôle de l'application du barème. En effet, celui-ci relève du greffe.
- les états analytiques destinés à s'assurer de la correspondance entre le barème et le nombre des unités de valeur correspondant aux contributions versées.

Ces particularités ont généré de fortes difficultés de compréhension lors de la liquidation des états 1992 qui se sont traduites, de la part de la chancellerie, par de nombreuses demandes d'investigations ou d'explications complémentaires.

Pour éviter le renouvellement de telles difficultés, les applications informatiques ont été modifiées afin de restituer globalement dans les états, les calculs correspondant à ceux effectués lors de chaque règlement, destinés à justifier du nombre des unités de valeur dues et de leur conversion en francs. Le contrôle préalable a été facilité en 1995 par l'édition d'états de rapprochement. Les commissaires aux comptes peuvent ainsi identifier très clairement les éventuelles discordances entre données physiques et financières.

S'agissant du contrôle de caisse, il s'effectue par rapprochement du journal de la dotation, des états liquidatifs et des situations de comptes bancaires. Jusqu'à présent, aucune anomalie ou irrégularité n'a été relevée.

Le contrôle des pièces, quant à lui, est effectué traditionnellement par voie de sondages. A ce titre, les anomalies décelées sont très peu nombreuses et correspondent, le plus souvent, à des erreurs matérielles ayant généré un double paiement ou le paiement à un avocat autre que celui désigné. Elles se traduisent par des régularisations opérées, le plus souvent, préalablement à l'envoi des états.

Au delà de ces contrôles, se pose la question de la fiabilité de la conception et du fonctionnement des systèmes d'information. En l'absence d'un agrément national des applications informatiques et de l'impossibilité d'opérer une certification individuelle, la compagnie nationale des commissaires aux comptes a, dans sa note technique, recommandé la formulation d'une réserve en excluant de ses diligences "celles de nature à apporter une assurance suffisante quant à la conception des systèmes d'informations informatiques".

Cette insuffisance doit être comblée par l'introduction dans le projet de règlement intérieur d'une procédure d'agrément qui s'appliquera lors de la refonte des logiciels nécessaire à la mise en place de la comptabilité.

3.3.3 Le contrôle de l'Etat

Celui-ci s'est, jusqu'à maintenant exclusivement limité à celui des états liquidatifs. Il doit à l'avenir être élargi à des missions de contrôle sur place.

Le contrôle sur pièces repose sur :

- la lecture du rapport du commissaire aux comptes :
- la vérification de la concordance des données physiques et comptables figurant dans les différents états, et de la cohérence des données physiques au regard des dispositions réglementaires (nombre d'unités de valeur par nature de procédure, réfaction en matière d'aide partielle) ;
- une vérification de la cohérence entre le calcul des contributions dues (à partir des taux selon l'année de paiement) et les montants versés ;
- un rapprochement avec les arrêtés attributifs de dotation et de liquidation des années antérieures.

Cette mission initialement assurée au sein d'un bureau de la direction de l'administration générale et de l'équipement (bureau de la gestion financière) a été, à la suite d'une réorganisation intervenue fin 1994, transférée à une cellule "aide juridique", placée sous l'autorité du chef de service adjoint au directeur, dont les moyens gagneraient à être renforcés.

L'exploitation des états fournis pour les années 1992 et 1993 a donné lieu à un abondant courrier correspondant à :

- la demande de pièces manquantes ou incomplètes (30 % des CARPA pour 1992 et 17 % en 1993) ;
- des demandes d'explication sur des anomalies (45 % des CARPA pour 1992 et 36 % pour 1993) ;

Les réponses reçues ont permis d'élucider les anomalies constatées et, dans quelques cas marginaux, ont donné lieu à une demande de régularisation pour trop perçu.

Les anomalies ont été, pour 1993, largement dues à des insuffisances des logiciels dans la restitution des informations : les erreurs portant essentiellement sur les modes de comptabilisation des données physiques, se sont révélées, au vu de la production d'états analytiques ou du double des pièces justificatives, sans incidence sur le montant des contributions payées par la CARPA.

En 1992 et 1993, des erreurs relativement nombreuses (dans environ 25 % des CARPA) ont été commises dans la saisie ou le tri d'informations. Les rectifications opérées ont, dans une vingtaine de cas, porté sur une mauvaise sélection dans la répartition des paiements imputables à l'exercice 1992 et 1993 et ont donné lieu à une rectification de l'arrêté de liquidation pris pour 1992.

Par ailleurs, le contrôle des attestations de mission adressées à la suite d'anomalies constatées dans le tableau récapitulatif des missions par nature de procédure a fait ressortir dans une vingtaine de cas un mauvais libellé par le greffe ou des erreurs ne donnant pas lieu à reversement.

Enfin, sur les deux exercices, il a été procédé à quatorze demandes de régularisation pour trop perçu. Dans six cas, il s'agissait d'erreurs commises par le greffe dans l'établissement de l'attestation de mission qui ont été décelées par envoi de la copie de l'attestation. Dans les huit autres cas, l'erreur avait été commise par la CARPA dans le calcul des contributions. Généralement le montant des régularisations demandées était de l'ordre de quelque centaines de francs.

Pour l'année 1994, l'exploitation des états liquidatifs a permis de constater une moindre quantité d'anomalies.

Ces contrôles menés volontairement de manière approfondie, même lorsque l'incidence financière paraissait nulle, ont permis de mieux analyser les difficultés résultant d'une réglementation complexe et de l'identification de cas de figure non prévus par les textes. Ils ont permis, de manière empirique, de procéder à des réajustements tant dans les applications informatiques des CARPA que dans les états liquidatifs.

Cette phase expérimentale peut aujourd'hui être considérée comme close, et il convient de consolider les solutions retenues par une plus grande formalisation des procédures de traitement de l'information (cf. supra).

Les contrôles sur place, autorisés par l'article 118 du décret, sont à entreprendre avec l'appui des services.

CONCLUSION

Le bilan ainsi présenté, après trois années d'application, fait ressortir que si l'objectif d'un meilleur accès aux juridictions des plus démunis paraît réalisé et si les dispositions prises à l'égard des professionnels du droit permettent aujourd'hui d'assurer une meilleure défense, des progrès restent à accomplir dans le domaine de l'accès au droit et dans celui du contrôle du dispositif.

- L'évolution importante du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle, tant en matière civile qu'en matière pénale, résulte, non seulement du relèvement des plafonds des ressources, mais encore de la très large information faite en direction des publics concernés, et surtout d'une attitude plus active des professionnels du droit à l'égard des plus démunis, compte tenu de la reconnaissance du travail de la défense par la revalorisation des rétributions. Elle témoigne d'un résultat qui correspond bien aux attentes exprimées lors des débats ayant précédé l'adoption des textes.

Si la progression de ces admissions, à un rythme moins rapide cependant que celui envisagé par les prévisions effectuées lors de la réforme, paraît entraîner, une certaine augmentation des contentieux civils, une forte proportion des aides étant accordée à des personnes en position de demandeur à l'instance, les études statistiques effectuées permettent de relativiser l'idée selon laquelle le dispositif aurait un caractère inflationniste. La part du nombre des affaires, générées par l'octroi de l'aide, reste en effet assez faible par rapport à l'ensemble du contentieux général, même si elle apparaît plus importante dans le domaine des affaires familiales où l'aide juridictionnelle est la plus concentrée. Il n'existe en tout cas pas de corrélation certaine entre les mouvements d'ensemble des contentieux civils et pénaux et la progression des admissions à l'aide juridictionnelle et rien ne permet d'affirmer que le dispositif induit un contentieux abusif.

Ce succès ne doit cependant pas faire perdre de vue que certains domaines restent insuffisamment couverts, parce que les textes n'ont pas expressément prévu la possibilité d'octroi de l'aide (garde à vue des mineurs) ou parce que la pratique n'a pas encore suffisamment évolué. Le faible nombre de mineurs bénéficiant d'un avocat en matière d'assistance éducative en constitue l'exemple le plus marquant.

- L'effort fait par l'Etat pour mettre en oeuvre la réforme mérite d'être souligné ; qu'il s'agisse des dotations budgétaires destinées à financer le dispositif d'aide juridictionnelle, des actions conduites par l'administration centrale du ministère de la justice et de l'adaptation des juridictions.

- Les importantes mesures d'accompagnement prises par la chancellerie dans le cadre d'une action coordonnée des différentes directions concernées, ont permis la mise en place,

dans de bonnes conditions, des structures nécessaires dès l'entrée en vigueur de la réforme.

Toutefois, le regroupement des bureaux existants auprès des juridictions administratives reste source de difficultés pratiques, résolues de manière pragmatique par l'adaptation voire le maintien de l'ancien mode de fonctionnement.

- Confrontées à une charge de travail croissante du fait du développement des demandes d'aide juridictionnelle, les juridictions sont parvenues, dans leur ensemble, à faire face à la situation. La très grande majorité des bureaux d'aide juridictionnelle dispose d'une structure d'accueil adaptée et traite les demandes dans des délais inférieurs à deux mois. La plupart des greffes accomplissent, à l'égard des justiciables et des avocats, de manière satisfaisante, les tâches qui leur reviennent même si, dans quelques cas, subsistent des dysfonctionnements (essentiellement des retards dans la délivrance des attestations de mission) qui doivent être corrigés. Les liaisons entre les secrétariats des bureaux, les greffes et les CARPA doivent cependant être mieux assurées, par le développement des interfaces informatiques.

Des voies d'amélioration sont suggérées par les pratiques qui se sont développées dans certains bureaux, conduisant à une meilleure répartition des rôles entre le secrétariat, le président et le bureau et, permettant d'une part, un traitement plus efficace, et d'autre part, un examen plus approfondi des demandes.

- En écho à l'important effort de l'Etat, qui s'est traduit par une amélioration significative de la rétribution des avocats et une responsabilisation de la profession, l'accueil des professionnels du droit a permis de répondre à l'objectif de qualité que visait la loi. En dépit de la persistance d'assez fortes différenciations dans la répartition des missions, l'aide juridictionnelle est assurée par une part très importante d'avocats. Il apparaît aujourd'hui que le bénéficiaire de l'aide, qui choisit souvent son conseil, est assisté dans des conditions satisfaisantes.

- L'engagement de nombreux barreaux dans des politiques d'aide juridictionnelle, notamment par la conclusion avec les juridictions de protocoles de défense pénale en application de l'article 91 du décret, par des actions de formation, ou par l'élaboration d'une méthode de fixation des honoraires dans le domaine de l'aide juridictionnelle partielle, traduit leur volonté de répondre aux objectifs de la loi.

- L'investissement réalisé sur le plan humain et technique par les barreaux, les CARPA et l'UNCA pour assurer la gestion comptable des dotations de l'Etat et qui aboutit aujourd'hui à une réduction des délais de paiement des rétributions et à la mise en place d'une comptabilité fiable, acquis incontestablement positifs de la réforme, doit être souligné même si des améliorations en cours de préparation peuvent paraître souhaitables avant la consolidation du dispositif.

Cet investissement a, il est vrai, été rendu possible par la disposition de ressources financières non négligeables résultant du placement des premières dotations de l'Etat. Une large part des dotations a, en effet, été versée au début des deux premières années et le montant des missions achevées s'est, en raison des délais d'écoulement des procédures, révélé

très largement inférieur à celui des sommes dont disposaient les CARPA. Le montant des fonds disponibles a donc été plus élevé que prévu. Toutefois, le réajustement des dotations, entamé en 1994 et poursuivi en 1995, devrait réduire les excédents de trésorerie constatés.

- Le domaine de l'accès au droit n'a en revanche pas connu le développement escompté des auteurs de la réforme.

Même si le faible nombre des conseils départementaux de l'aide juridique ne doit pas conduire à tirer des conclusions trop hâtives, compte tenu du nombre de projets de conventions constitutives déjà élaborés, les difficultés rencontrées - lourdeur de la structure à mettre en place, faible intérêt, eu égard notamment aux actions initiées depuis longtemps, et faible investissement des partenaires de l'institution, lourdeurs administratives - traduisent, pour la plupart, les réserves des membres de droit de ces conseils à l'égard des missions assignées au groupement.

Pourtant, en réunissant dans une structure commune les différents acteurs de l'aide à l'accès au droit du département, les conseils constitués ont rempli la fonction de concertation, fixée par la loi. Le recensement systématique de l'existant a notamment conduit à une identification des lacunes, à une meilleure évaluation des besoins et à la mise en place d'actions ciblées. La politique de l'accès au droit, là où elle se développe, apparaît comme étroitement liée à la politique de la ville. Sous l'impulsion conjuguée de la chancellerie et du Conseil national de l'aide juridique, elle devrait pouvoir connaître un nouvel essor, compte tenu de l'évolution perceptible de l'attitude des professionnels du droit qui paraissent, aujourd'hui, souhaiter participer au mouvement de création des conseils, première étape d'élaboration d'une politique locale d'accès au droit.

- L'objectif d'une meilleure maîtrise du dispositif en terme d'évaluation et de maîtrise des coûts ne peut être non plus considéré comme complètement atteint.

- Si les outils statistiques mis en place permettent d'avoir une connaissance plus exacte du développement de l'aide juridictionnelle et de l'activité des bureaux, ainsi qu'une meilleure visibilité financière conférant une base plus sûre aux prévisions, et si le Conseil national de l'aide juridique remplit son rôle d'évaluation, force est de constater que le petit nombre de conseils départementaux de l'aide juridique constitués ne permet pas de généraliser l'évaluation au plan local.

- S'agissant de la maîtrise des coûts, les dispositions destinées à contenir la dépense jouent faiblement et reçoivent, selon leur nature, une application diversifiée. Si certaines remplissent pleinement leur rôle (limitation de la rétribution de l'avocat lorsque l'affaire se termine autrement que par un jugement ou une transaction) d'autres sont appliquées de manière exceptionnelle (retrait de l'aide juridictionnelle - retour à meilleure fortune).

- Le contrôle des ressources, exercé de manière généralement rigoureuse en matière civile, reste déficient en matière pénale où, il est vrai, la majorité des demandeurs à l'aide juridictionnelle est dépourvue de ressources et où la désignation et la prestation de l'avocat interviennent souvent en urgence, avant toute enquête sur les ressources du bénéficiaire. Une distribution différente des compétences entre le président et le bureau, en réservant

notamment à ce dernier l'examen des dossiers présentant des difficultés, serait certainement de nature à permettre une meilleure organisation du traitement des demandes et l'instauration de contrôles plus efficaces.

- La procédure de recouvrement mise progressivement en place commence à porter ses fruits même si elle est encore loin d'atteindre la rentabilité qui avait été prévue. Mais près de la moitié des greffes des juridictions, cependant, ne l'ont pas encore mise en oeuvre. Des instructions sont en cours de préparation pour obtenir une stricte application des textes.

- Le contrôle de la gestion des dotations de l'Etat repose à titre principal sur les contrôles internes des ordres et CARPA ainsi que sur les vérifications opérées par des commissaires aux comptes. Le contrôle de l'Etat s'est jusqu'à présent limité à celui, effectué par une cellule centrale de gestion, des états liquidatifs adressés par les barreaux. Il doit être, à l'avenir, élargi à des missions de contrôle sur place. Les anomalies constatées, provenant d'erreurs comptables, d'origines diverses et d'importance mineure, ont été redressées. Elles sont en voie de régression sur le dernier exercice. La mise en place, prévue pour 1997, du règlement comptable, qui implique la refonte des logiciels informatiques existants, devrait être le vecteur d'une collaboration accrue avec les CARPA et l'UNCA dans un cadre plus normatif. Le renforcement de la structure de gestion et de contrôle de la chancellerie paraît aussi nécessaire pour lui permettre de mieux remplir sa mission.

En définitive, et au regard des objectifs du législateur, le bilan des trois premières années d'application apparaît largement positif. Les aspects négatifs qu'il révèle, portent les enseignements qui doivent être tirés pour l'amélioration du dispositif.