

Audition

Mission d'information « Amélioration de l'accès au droit et à la Justice »

Assemblée nationale – Mercredi 6 avril 2011

Monsieur le président,

Madame, Monsieur les rapporteurs, (George Pau-Langevin, Philippe Gosselin)

Mesdames, Messieurs les députés,

L'accès au droit et à la justice est une garantie fondamentale. Le ministère de la Justice déploie, de longue date, une politique riche et diversifiée afin de garantir un égal accès de tous nos concitoyens à la Justice. Elle se traduit :

- par la politique d'aide juridictionnelle, qui permet aux plus démunis d'accéder au conseil et à l'assistance d'un avocat. C'est une spécificité du modèle français, d'ailleurs mise en exergue par la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) ;
- et par la mise en place d'un véritable service public de l'information et de l'assistance juridique – au travers de structures dédiées et d'outils performants développés par le ministère de la justice et ses partenaires (collectivités, associations, professions du droit).

La politique d'accès au droit et à la justice s'est considérablement développée depuis la loi de 1991 sur laquelle je reviendrai, pour répondre aux attentes et aux demandes de nos concitoyens très fortes dans ce domaine. Nous devons y satisfaire avec la plus grande efficacité, c'est à la fois ma conviction et mon engagement comme garde des Sceaux.

I. L'accès au droit et à la justice passe prioritairement par l'aide juridictionnelle apportée à ceux de nos concitoyens qui ont les revenus les plus modestes : elle est une garantie fondamentale pour permettre l'égal accès de tous à la justice.

Le Conseil constitutionnel comme la Cour européenne des droits de l'Homme ont

consacré ce droit d'accès au juge rappelant qu'il ne pouvait avoir de consistance que si c'est accès était « effectif » ; c'est avec la volonté de le mettre pleinement en œuvre cette exigence qu'a été conçue notre politique d'aide juridictionnelle.

1. L'aide juridictionnelle s'est considérablement développée ces dernières années sous l'effet de l'élargissement de son champ : en effet, le nombre de personnes éligibles s'est accru et de nouvelles procédures (juridictionnalisation de l'application des peines, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité etc.) ainsi que de nouvelles garanties ont été consacrées par la loi ouvrant un peu plus les cas d'aide juridictionnelle.

Quelques chiffres témoignent de cette progression :

- **ainsi le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle qui était de moins de 700 000 en 2002, est passé à plus de 900 000 en 2009 ;**
- **les crédits consacrés à l'aide juridictionnelle ont considérablement augmentés passant de 220 M€ en 2002 à 312 M€ en 2011 (soit + 44%).**

L'augmentation de la dépense résulte de l'élargissement de l'éligibilité à l'aide juridictionnelle, mais aussi pour partie des efforts de revalorisation de cette aide – opérés ces dernières années par les lois de finances de 2004 et 2007.

Cette évolution ne peut qu'être saluée, tant l'accès au juge constitue un droit fondamental.

Et cette évolution va encore se poursuivre, puisque la réforme de la garde à vue, qui marque une nouvelle étape dans la protection des droits et libertés, va se traduire par de nombreuses missions d'assistance d'avocats commis d'office, financées par l'aide juridictionnelle.. **Ainsi, pour l'année 2011, ces crédits ont été multipliés par 5, passant de 15 à 80 millions d'euros, pour prendre en compte la présence de l'avocat dès le début de la garde à vue.**

Pour autant, dans un contexte budgétaire toujours plus contraint, chacun comprend que le coût de l'aide juridictionnelle doit être maîtrisé.

Pour permettre le maintien d'un haut niveau d'assistance à nos concitoyens, son développement doit s'appuyer sur d'autres sources de financement que le

seul budget de la Nation : le président de la République l'a d'ailleurs rappelé dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion du bicentenaire du rétablissement du barreau de Paris le 24 juin 2010.

Des dispositifs existent déjà ; ainsi dès 2007, l'assurance de protection juridique avait été profondément renouvelée, la loi instaurant un principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle selon lequel l'aide n'est pas accordée lorsque les frais qu'elle pourrait couvrir sont pris en charge au titre d'une assurance de protection juridique. Ce dispositif permet une rationalisation utile et efficace dans la gestion de l'aide juridictionnelle. Pour lui donner sa pleine effectivité, il est apparu nécessaire de renforcer l'information des assurés, c'est la raison pour laquelle le ministère de la Justice, en lien avec les assureurs (Fédération française des sociétés d'assurances, Groupement des entreprises mutuelles d'assurances), a lancé cette semaine une campagne d'information. Conformément à l'accord trouvé par les assureurs, l'assurance de protection juridique, intégrée actuellement aux contrats d'assurance automobile ou de multirisque habitation, pourrait être élargie pour le règlement des litiges individuels en droit de la famille, en matière de copropriété, en droit du travail.

Le décret du 15 mars 2011 poursuit l'amélioration de la gestion de l'aide juridictionnelle : ce texte instaure en effet une réduction automatique de la part contributive versée par l'Etat à l'avocat choisi ou désigné pour assister plusieurs personnes, dans une procédure qui repose sur les mêmes faits en matière pénale, et sur les mêmes faits et des prétentions similaires dans les autres matières.

Ces textes permettent de mieux gérer l'aide juridictionnelle. Mais, nous devons aller plus loin afin de revoir le financement de cette aide. C'est pourquoi j'ai conduit ces derniers mois une réflexion approfondie dans trois directions :

- définir, en concertation avec les représentants des avocats, de justes modalités de rémunération pour les avocats qui assumeront ces nouvelles missions d'assistance à la garde à vue ;

De ce point de vue, nous sommes partis de positions sensiblement divergentes. Le projet du Gouvernement prévoyait de compléter la rémunération de base

actuelle, à l'acte, par une indemnité forfaitaire d'astreinte, tandis que les représentants des avocats défendaient un système de rémunération à l'heure, beaucoup plus coûteux. Les discussions ont cependant permis de rapprocher les points de vue, et j'ai bon espoir qu'un accord puisse être trouvé très prochainement ;

- dégager des économies sur la dépense tendancielle, lorsque cela apparaît possible, en toilettant le barème actuel, comme le suggéraient les conclusions de la commission Darrois ;
- enfin, trouver de nouvelles sources de financement de l'aide juridictionnelle, en s'appuyant là encore sur les travaux de la commission Darrois, approfondis par le rapport de MM. Arnaud et Belaval.

Après avoir exploré de nombreuses pistes, et en avoir pesé avantages et inconvénients, la solution que je privilégie aujourd'hui est celle d'un droit fixe de faible montant qui serait acquitté par les justiciables à l'occasion de toute requête en matière civile et administrative : se manifesterait ainsi la solidarité entre les justiciables usagers du service public de la justice. Bien sûr, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle seraient exonérés de ce droit.

Cette solution présente plusieurs avantages : tout d'abord, elle est facile à mettre en œuvre. Elle permet de conserver un lien direct avec la justice, elle bénéficie d'une assiette large. Elle permet de mettre en place un mécanisme de solidarité dans la mesure où les personnes bénéficiaires de l'AJ en seraient exonérées. Enfin, elle est conforme au discours du Président de la République. Je poursuis donc mes travaux dans cette direction.

II. Depuis deux décennies, la politique d'accès au droit a été renouvelée et développée pour offrir à nos concitoyens un véritable service public de l'information et de l'assistance juridique.

La loi du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique, dont nous fêtons dans quelques mois les vingt ans d'application, a la première fixé le cadre juridique de cet accès

au droit, tel que nous l'entendons aujourd'hui : créant les structures nécessaires pour assister nos concitoyens dans leurs démarches et les aider à mieux comprendre le droit applicable.

Evidemment, l'offre en matière d'accès à l'information juridique et à la justice a considérablement évolué depuis l'adoption de ce texte : les outils se sont modernisés et les solutions proposées se sont diversifiées.

Par ailleurs, les moyens alloués par l'Etat sur ce programme ont été considérablement renforcés : **en vingt ans le budget a été multiplié par 7 – passant de 56 millions d'euros en 1991 (368 millions de francs) à 197 millions d'euros en 2001, pour atteindre 388 millions d'euros (AE) dans le projet de loi finances pour 2011.**

Dans un domaine où la demande de nos concitoyens est forte, l'Etat s'est attaché à déployer des moyens nouveaux mais également à assurer une gestion toujours plus efficace des moyens de l'accès au droit.

Je veux souligner la grande qualité du modèle français de l'accès au droit, qui grâce à sa modernité, son ouverture et son implantation locale a su relever de nombreux défis.

- Les enjeux de cette politique sont cruciaux pour la protection des droits et libertés de nos concitoyens. Dans un univers juridique complexe, ils ont souvent du mal à se repérer, c'est la raison pour laquelle le ministère de la justice a mis en place **un accès au droit à la fois gratuit et de grande qualité, dont puisse bénéficier l'ensemble de nos concitoyens.** Mieux connaître les règles et la procédure doit en effet leur permettre de faire valoir pleinement leurs droits et de mieux s'orienter dans l'univers juridique et judiciaire.

Je rappellerai que la mise en ligne de tout notre droit sur les sites de Legifrance a constitué une avancée considérable. Dernièrement, le ministère a lancé une plateforme multimédia, JUSTI MEMMO, conçue à partir de fiches et documents pédagogiques pour rapprocher les Français du monde la Justice et du droit. Cet outil permet un accès fiable et gratuit à l'information, tant pour les professionnels, les

enseignants que les particuliers. Dans cette même logique, une nouvelle application a été lancée fin mars, JUSTICE EN REGION, qui permet d'obtenir toutes les informations pratiques sur les lieux de justice et d'accès au droit proche de son domicile.

Cet accès matériel de grande qualité doit être toutefois accompagné, car c'est à cette condition que nous rendrons le droit réellement accessible à nos concitoyens. **Actuellement, c'est auprès des 130 maisons de justice et du droit et des 1 000 points d'accès au droit**, créés par le ministère de la Justice sur l'ensemble du territoire national, que nos concitoyens peuvent obtenir toute l'aide et l'assistance juridique nécessaires.

Le ministère de la Justice poursuit le développement de ces structures, six nouvelles maisons de justice et du droit doivent ainsi ouvrir au second semestre 2011, et 6 nouvelles implantations doivent être décidées pour 2012 : j'inaugurerai celle de Saint Julien en Genevois dans quelques jours.

L'offre s'est enrichie également pour prendre en compte les besoins de certains publics précarisés, pour qui l'accès au droit est matériellement difficile (personne isolées, détenus – des points d'accès au droit sont ainsi disponibles dans 144 établissements pénitentiaires).

- Conscient que certains de nos concitoyens se trouvent confrontés à des difficultés particulières, le ministère de la justice a souhaité développer des dispositifs d'assistance qui leur soient dédiés : une attention toute particulière est ainsi portée aux victimes. Plus que, tout autre, les victimes ont besoin d'assistance et d'écoute, c'est la raison pour laquelle le ministère de la justice a mis en place les **bureaux d'aide aux victimes (BAV)** ; dans son plan de prévention de la délinquance et d'aide aux victimes adopté en octobre 2009, le gouvernement s'est engagé à ce que 50 de ces bureaux soient ouverts d'ici 2012 sur l'ensemble du territoire national.

Le programme est déjà bien avancé puisqu'on compte aujourd'hui déjà 38 de ces BAV.

Les victimes ont besoin de l'aide pérenne qu'offre ces bureaux mais aussi et souvent

d'une aide d'urgence pour répondre immédiatement aux situations souvent graves, déstabilisantes auxquelles elles peuvent être confrontées. C'est la raison pour laquelle le ministère de la justice a mis en place des numéros d'urgence : « 08Victimes » ou « 116 000 » qui offrent une écoute personnalisée.

- L'accès au droit ne peut être utile et efficace que s'il repose sur une **offre de proximité**.

C'est dans cet esprit que le ministère de la Justice s'est attaché à développer un maillage territorial qui réponde à la réalité des besoins de nos concitoyens : un effort particulier a ainsi été fourni pour les zones prioritaires. Nous avons particulièrement veillé à maintenir la proximité de cette aide dans la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, accordant une attention toute particulière aux zones rurales.

Ainsi, les 96 **conseils départementaux de l'accès au droit**, qui pilotent cette politique au niveau local, visent à développer, au plus près des usagers, l'accès à l'information juridique au sein des juridictions, des mairies, des maisons de justice et du droit et des points d'accès au droit.

Je veux insister sur l'importance de ces conseils pour la coordination des actions locales mais aussi pour la synergie entre l'institution judiciaire et ses partenaires locaux. Ce partenariat est indispensable pour donner toute sa vigueur à la politique d'accès au droit ; et nos partenaires sont très impliqués dans la réussite de ce modèle.

- Les **nouvelles technologies** ouvrent également de nouvelles perspectives et permettent de renforcer l'accès au droit sur tout le territoire : la chancellerie a ainsi mis en place des bornes interactives « *contact visio justice* », par lesquelles le justiciable peut entrer facilement en contact avec le greffe de leur juridiction de rattachement. Toutes les MJD de nouvelle génération sont équipées de ce dispositif et 3 points d'accès au droit (Ponte Leccia, Sartène et Nérac) en bénéficient déjà.

Mesdames, Messieurs les députés, voici à grands traits les axes de la politique, des réflexions et des actions que nous menons au sein du ministère de la Justice ; le sujet de l'aide juridique que vous avez retenu est un sujet prioritaire dont les enjeux sont considérables. Je sais pouvoir compter sur la qualité de vos travaux pour enrichir les débats.