

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

**Commission  
des lois constitutionnelles,  
de la législation  
et de l'administration  
générale de la République**

Mercredi  
6 avril 2011  
Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 49

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

- Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés, et présentation du rapport de la mission d'information sur l'amélioration de l'accès au droit et à la justice (M. Philippe Gosselin et Mme George Paul-Langevin, rapporteurs)..... 2

**Présidence  
de M. Jean-Luc  
Warsmann,  
*Président***



*La séance est ouverte à 11 heures 30.*

*Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.*

*La Commission procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, dans le cadre de la présentation par M. Philippe Gosselin et Mme George Pau-Langevin, rapporteurs, du rapport de la mission d'information sur l'amélioration de l'accès au droit et à la justice.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Monsieur le ministre, je vous souhaite une nouvelle fois la bienvenue à la commission des Lois. Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

En juin dernier, de manière très consensuelle, nous avons décidé de créer une mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice, composée de onze membres. Dans les faits, elle a été constituée de dix membres, le groupe GDR n'ayant pas désigné de candidat. Elle a accompli un travail considérable, dont je tiens tout particulièrement à féliciter ses deux co-rapporteurs, George Pau-Langevin et Philippe Gosselin. Après avoir dressé un bilan de la situation, elle a formulé des propositions. Elle a adopté à l'unanimité la semaine dernière le rapport que les deux co-rapporteurs vont maintenant nous présenter.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** La loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique va avoir vingt ans. Son ambition, qui était de permettre aux personnes dont les ressources sont insuffisantes de connaître et faire valoir leurs droits, est plus que jamais d'actualité. L'aide juridictionnelle, totale ou partielle, constitue le volet majeur du dispositif puisqu'elle assure, pour les personnes aux revenus modestes, la prise en charge du coût d'un procès. Mais le second volet, l'aide à l'accès au droit, est également très important : il s'agit de permettre aux justiciables d'accéder dans de bonnes conditions à la connaissance de leurs droits et à la compréhension d'un litige. Cet ensemble correspond à un droit fondamental des citoyens et participe du fonctionnement apaisé d'une démocratie.

Mais en vingt ans notre pays a connu de profondes mutations. Les justiciables sont confrontés à des situations de plus en plus complexes, les contentieux explosent et le dispositif d'aide, dans son fonctionnement actuel, est menacé d'implosion.

Notre mission d'information, qui m'a donné l'occasion d'une collaboration très fructueuse avec George Pau-Langevin, a donc entamé un vaste tour d'horizon des problèmes, en auditionnant l'ensemble des acteurs sur des sujets aussi divers que le fonctionnement des bureaux de l'aide juridictionnelle, les missions des conseils départementaux de l'accès au droit, les moyens des maisons de la justice et du droit, l'assurance de protection juridique ou l'aide aux victimes.

Le bilan aussi complet que possible que nous avons dressé montre que le dispositif actuel est à bout de souffle, mais que pour autant, il n'est pas nécessaire d'en modifier totalement l'architecture. George Pau-Langevin va vous le présenter, puis j'évoquerai les trente propositions pragmatiques que nous avons formulées.

Dès à présent je voudrais indiquer que l'une des questions essentielle est celle du financement.

La mission préconise des mesures de rationalisation du circuit financier des aides, de sorte que la solidarité nationale s'exerce en direction de ceux qui en ont véritablement besoin.

Mais surtout, le dispositif doit être consolidé par l'apport de ressources nouvelles. Nous proposons, notamment, la création d'un fonds de soutien à l'aide juridictionnelle et à l'accès au droit pour gérer ces moyens budgétaires nouveaux en associant tous les acteurs concernés pour plus d'efficacité, de cohérence et de justice.

**Mme George Pau-Langevin, rapporteure.** Philippe Gosselin et moi-même avons en effet travaillé en bonne intelligence.

Le dispositif très complet mis en place par la loi du 10 juillet 1991 pour assurer aux plus démunis l'accès au droit et à la justice visait à respecter un droit fondamental de toute personne, celui de pouvoir être assistée et faire valoir ses droits, dans le cadre d'un procès équitable. Mais depuis 1991, la société s'est beaucoup complexifiée. L'inflation des textes et l'explosion des contentieux ont accentué le besoin de justice et d'information juridique.

Première observation : le dispositif actuel ne répond plus aux besoins et aux attentes d'une large frange de la population, les plafonds de ressources fixés pour obtenir l'aide juridictionnelle étant très bas – 929 euros de revenus nets mensuels pour l'aide juridictionnelle totale, 1 393 euros de revenus nets mensuels pour l'aide juridictionnelle partielle. De surcroît, l'aide juridictionnelle partielle est un échec, parce que notamment, faute d'accord avec les professionnels, les personnes concernées restent dans l'ignorance du montant des honoraires qui restera à leur charge.

Deuxième observation : les bureaux d'aide juridictionnelle ne fonctionnent pas tous de la même façon. En particulier, ils n'appliquent pas tous les mêmes critères d'appréciation des ressources.

Quant à l'assurance de protection juridique, supposée prendre le relais – et dont il faut même vérifier, avant attribution d'une aide juridictionnelle, que la personne ne peut pas en bénéficier –, elle ne fonctionne pas comme il conviendrait. Beaucoup de gens ignorent qu'une clause d'assurance de protection juridique est incluse dans leur contrat d'assurance automobile ou multirisques habitation, ou encore dans leur contrat de carte bancaire, et ne sont pas en mesure de s'en prévaloir en cas de besoin. Il est clair qu'en ce domaine, les particuliers sont très mal informés.

Un autre problème concerne la rétribution des avocats qui assurent des missions d'aide juridictionnelle. Assez inégale et parfois beaucoup trop modique, elle ne garantit pas un service de qualité. De surcroît, un « ticket modérateur » a été introduit cette année. Il faudrait revoir tout le système, notamment celui des unités de valeur, car il ne correspond plus aux procédures complexes qu'il s'agit de prendre en charge.

Le montant des crédits que notre pays consacre à l'aide juridictionnelle est très insuffisant, comme le confirme notre classement par rapport aux autres pays européens. C'est d'autant plus vrai que la réforme de la garde à vue entraîne de nouveaux besoins, de même que le développement du contentieux des questions prioritaires de constitutionnalité et l'explosion des contentieux administratifs, notamment au sujet du droit au logement opposable (DALO). Par ailleurs, l'aide juridique devrait concerner également la rédaction d'actes, conformément à la loi de 1991, or pour l'instant, aucun budget ne permet d'assurer cette mission.

S'agissant de l'aide juridictionnelle, des économies sont possibles : le remboursement d'une partie des sommes exposées par l'État peut être demandé à la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante qui ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle ; cette aide peut être retirée en tout ou partie en cas de fausse déclaration ou en cas de retour à meilleure fortune du bénéficiaire. Mais tout cela se pratique peu. Sans doute faudrait-il utiliser davantage ces possibilités, afin d'employer les crédits de l'aide juridictionnelle à meilleures fins. Je ne crois pas, cependant, qu'on puisse en attendre beaucoup. Des recettes complémentaires sont donc nécessaires.

En ce qui concerne l'accès au droit, nous avons constaté une situation très inégale. La fermeture de tribunaux d'instance devrait conduire les maisons de la justice et du droit à jouer un rôle essentiel ; or le maillage du territoire est très insuffisant.

Notre rapport montre l'absence préoccupante de moyens dans un certain nombre de maisons de la justice et du droit en dépit du rôle essentiel que jouent ces organismes dans la mise en œuvre de l'accès au droit et alors que l'on constate une surabondance d'autres structures aux résultats inégaux. Il faut donc réfléchir à la répartition des ressources et à la coordination des initiatives entre l'État et les collectivités territoriales.

Les conseils départementaux de l'accès au droit ont des moyens mais peinent à imprimer leur marque ; leurs rapports avec les maisons de la justice et du droit ne sont pas assez clairement établis. Là aussi, une rationalisation serait nécessaire, notamment pour mieux mettre à profit l'enthousiasme des bénévoles.

Ce bilan comporte donc un ensemble d'éléments positifs, mais on est bien loin de ce qui serait nécessaire pour répondre aux besoins.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Effectivement, la conclusion provisoire pourrait être : « Peut mieux faire »... Il y a là un véritable enjeu démocratique. Nous ne pouvons pas nous contenter des dernières places dans les classements européens.

Nos propositions sont organisées autour de trois axes : mieux répondre aux besoins, innover dans les modes d'accès à la justice et la résolution des conflits, rationaliser le dispositif.

Il nous faut, tout d'abord, mieux répondre aux besoins, tant des publics les plus fragiles que de personnes appartenant aux classes moyennes qui, faute de moyens, renoncent à des contentieux pourtant sérieux.

S'agissant du bénéfice de l'aide juridictionnelle totale, nous proposons de porter le plafond de ressources, actuellement fixé à 929 euros par mois, au niveau du SMIC net – ce qui représenterait une augmentation de 10 % –, avec indexation.

En ce qui concerne l'aide juridictionnelle partielle, nous proposons de porter le plafond à 1 537 euros et, par ailleurs, de demander aux instances représentatives des avocats de déterminer, en concertation avec la Chancellerie, des barèmes d'honoraires exigibles en fonction des ressources des bénéficiaires.

Nous souhaitons que la rétribution des avocats repose davantage sur un tarif horaire, afin de tenir compte de la complexité de certains contentieux et de l'investissement en temps qui est nécessaire. Le système des unités de valeur est en effet devenu inadapté. Il serait bon qu'une concertation s'engage à ce sujet avec les barreaux.

Nous considérons qu'il faut permettre à tout justiciable d'être défendu par un avocat de son choix, que ce soit dans le cadre de l'aide juridictionnelle ou dans celui de la protection juridique, qu'il opte pour la voie juridictionnelle ou pour la voie amiable.

Parmi les garanties minimales que doit respecter l'assurance de protection juridique, nous considérons que doit figurer l'assistance obligatoire d'un avocat librement choisi, quelle que soit la procédure engagée, et que doit s'y ajouter, pour les procédures visant à la réparation d'un dommage corporel, l'assistance d'un médecin expert.

Enfin, il nous paraît nécessaire d'augmenter de façon substantielle les moyens de l'aide juridictionnelle – actuellement environ 300 millions d'euros. Nous proposons de créer un fonds de soutien alimenté par une hausse des droits d'enregistrement appliqués aux actes juridiques qui opèrent des mutations de droits ou de biens.

Une deuxième série de propositions vise à innover dans les modes d'accès à la justice et la résolution des conflits.

Il est, à notre avis, souhaitable d'accélérer le développement de la médiation juridictionnelle et extra-juridictionnelle, notamment en demandant au Gouvernement que le projet de loi portant transposition d'une directive européenne sur la médiation, déposé au Sénat le 22 septembre 2010, soit examiné dans les meilleurs délais.

Nous suggérons la prise en charge par l'État d'une consultation juridique préalable à une demande d'aide juridictionnelle, ce qui permettrait d'expliquer à l'intéressé s'il a ou non des chances de succès en s'engageant dans une procédure.

Surtout, nous proposons d'introduire dans le droit français l'action de groupe. Il ne s'agit pas de transposer la *class action* américaine : notre objectif n'est pas de favoriser les dommages-intérêts punitifs. L'action de groupe serait limitée, dans un premier temps, aux litiges du droit de la consommation – qui sont les plus nombreux, du fait du très grand nombre de contrats signés sans véritable liberté contractuelle. À l'issue de cette première expérience, il conviendrait de l'étendre aux contentieux liés à la responsabilité de l'État, à celle des entreprises privées et, peut-être, à la responsabilité médicale. Dans ce dernier domaine, nous restons interrogatifs car chaque cas personnel doit être examiné dans sa spécificité. L'introduction de l'action de groupe dans notre droit serait en tout cas une innovation majeure.

Nos propositions visent, en troisième lieu, à rationaliser le dispositif.

Nous ne renonçons en rien à notre ambition de garantir la pérennité et l'effectivité des dispositifs qui favorisent l'accès au droit et à la justice. Il reste que, dans le contexte actuel de nos finances publiques, il nous faut impérativement utiliser au mieux les deniers publics, alors même que nous proposons le doublement des ressources consacrées à l'aide juridictionnelle et à l'accès au droit. Rationaliser ne signifie pas restreindre les dépenses, dès lors qu'elles répondent à des besoins ; en revanche, il faut éviter les frais inutiles et concentrer les moyens au profit de ceux qui en ont vraiment besoin.

À cet égard, nos propositions concernent l'ensemble des dispositifs de l'aide juridictionnelle, de l'aide à l'accès au droit et de l'aide aux victimes.

En ce qui concerne l'aide juridictionnelle, il s'agit tout d'abord d'améliorer le fonctionnement des bureaux de l'aide juridictionnelle, dans un souci d'égalité de traitement

sur le territoire. Nous recommandons d'organiser pour leurs responsables une formation préalable adaptée. Nous estimons nécessaire de préciser la liste des pièces justificatives à fournir à l'appui d'une demande d'aide juridictionnelle, afin d'éviter les distorsions ; et nous invitons les pouvoirs publics à expliciter les modalités de prise en compte des éléments de patrimoine dans l'appréciation de la condition de ressources.

Nous voulons également faire en sorte que les crédits de l'aide juridictionnelle bénéficient à ceux qui en ont vraiment besoin. Cela suppose un contrôle plus efficace de leur usage. Il convient de renforcer la mise en œuvre des procédures de recouvrement des frais exposés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle, notamment en cas de retour à meilleure fortune ou en cas de fraude. Il faudrait d'autre part construire un véritable réseau d'information et de traitement informatisé des dossiers d'aide juridictionnelle entre les bureaux d'aide juridictionnelle, les juridictions et les avocats : une modernisation des méthodes de travail paraît nécessaire.

De même, nous appelons de nos vœux la création d'un réseau de gestion et de distribution des crédits de l'aide juridictionnelle. Une convention pourrait réaffirmer le rôle essentiel de l'Union nationale des caisses de règlement pécuniaire des avocats et préciser ses missions dans le suivi de la gestion de ces crédits, l'assistance voire la supervision des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), afin d'unifier les pratiques. D'autre part, il conviendrait d'accélérer la réflexion engagée avec les barreaux en vue du regroupement de certaines CARPA, ce qui permettrait de réduire les frais liés à la gestion des crédits de l'aide juridictionnelle et d'assurer une gestion plus efficace sans pour autant aboutir à un système centralisé.

S'agissant de l'aide à l'accès au droit, il faut assurer la coordination des initiatives locales, créer des synergies afin que les efforts fournis par les nombreux acteurs de terrain produisent tous leurs effets.

C'est pourquoi nous proposons d'instituer un véritable pilote à l'échelle locale. Il nous est apparu, à l'issue de longues discussions, que le mieux serait, dans le respect des libertés locales, de confier ce rôle au conseil départemental de l'accès au droit – dont 10 % des départements ne sont malheureusement pas encore pourvus. Il conviendrait, d'une part, de remanier la composition du conseil départemental de l'accès au droit, en instituant une vice-présidence confiée au président du conseil général ou à son représentant, avec pleine délégation de pouvoir et de signature, et en assurant une représentation spécifique des établissements publics de coopération intercommunale. D'autre part, il faudrait recentrer le conseil départemental de l'accès au droit sur une mission de pilotage de l'aide à l'accès au droit, en lui donnant explicitement la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre un schéma directeur de l'accès au droit dans le département.

Il est en effet important d'avoir une vision globale de l'accès au droit sur le territoire départemental ; peut-être sera-t-il parfois difficile de réaliser le schéma, mais il faut au moins réunir autour d'une table l'ensemble des acteurs afin de dégager une vision globale. Il s'agit de coordonner les initiatives et les bonnes volontés. Le schéma directeur constituerait un document de planification et de programmation, ainsi que de mutualisation et de coordination des moyens ; ce serait un gage de transparence et d'efficacité dans la gestion des crédits, prévoyant précisément l'affectation des sommes allouées.

S'agissant enfin de l'aide aux victimes, nous invitons à une réflexion sur un possible rapprochement avec l'aide à l'accès au droit, dans l'organisation ainsi que dans le financement, dans la mesure où les objectifs poursuivis sont les mêmes.

Parmi toutes les propositions que je vous ai présentées, certaines sont opérationnelles tout de suite, d'autres s'inscrivent dans une démarche à moyen terme, d'autres encore ne sont qu'une invitation à la réflexion avec les acteurs, et notamment avec les barreaux. Dans tous les cas, il s'agit de répondre au mieux aux attentes de nos concitoyens, aujourd'hui trop souvent perdus dans les méandres de notre droit.

**Mme Maryse Joissains-Masini.** Je crains que nous nous engagions dans une judiciarisation croissante de la société française. Nous subissons la position de la Cour de cassation selon laquelle une demande d'aide juridictionnelle interrompt le délai de péremption. Il sera facile, pour une personne qui veut bénéficier d'un laps de temps supplémentaire, de faire une demande d'aide juridictionnelle... C'est une source d'instabilité juridique majeure.

Toute personne doit avoir accès au droit et à la justice, dites-vous ; mais toute personne doit aussi être justement rétribuée pour son travail. Or, pour avoir pratiqué l'aide juridictionnelle, je sais que le travail fourni par l'avocat est fort mal rétribué. On se plaint souvent de ce que son travail est incomplet, en oubliant qu'il ne fait parfois même pas l'objet d'un paiement partiel – car on ne sait pas, au moment où l'aide juridictionnelle est attribuée, quel va être le type de procès, s'il sera complexe et s'il nécessitera de nombreuses interventions de l'avocat. La proposition n° 15, « *Ouvrir des discussions avec les représentants des avocats en vue de déterminer un nouveau mode de rétribution des missions d'aide juridictionnelle sur la base d'un tarif horaire* », me paraît donc bienvenue. Ne pourrait-on pas dire que tel montant d'aide juridictionnelle correspond à tant d'heures de travail et que tout dépassement doit déclencher une procédure tarifaire ? Je ne vois pas pourquoi les avocats seraient les seuls professionnels à travailler gratuitement ! Puisque vous voulez introduire l'action de groupe, on pourrait même imaginer que les avocats utilisent ce moyen pour tenter d'obtenir satisfaction sur ce point...

**M. Émile Blessig.** Autant l'aide juridictionnelle totale à l'intention des personnes en difficulté est normale et doit être organisée au titre de l'accès au droit, autant l'aide juridictionnelle partielle doit être appréciée dans son rapport avec l'assurance de protection juridique, au titre de laquelle les primes encaissées par les compagnies d'assurances dépassent le milliard d'euros – à rapprocher des 300 millions de l'aide juridictionnelle. Dans une société de responsabilité, l'aide légale ne peut être que secondaire.

**M. Étienne Blanc.** La loi du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique, dont j'avais été le rapporteur, était fondée sur deux principes.

Le premier était le libre choix de l'avocat. Or dans les faits, les compagnies d'assurances orientent les assurés vers un cabinet.

Le deuxième était le caractère subsidiaire de l'aide juridictionnelle par rapport aux contrats de protection juridique. Ceux-ci sont très nombreux, étant associés aussi bien aux cartes de crédit qu'aux contrats d'assurance responsabilité civile, aux contrats d'assurance automobile ou aux contrats de prêt. Ne faudrait-il pas installer une commission chargée de réfléchir à la possibilité de mettre en place un fichier central ? Trop de Français sont assurés sans le savoir. On pourrait imaginer de mutualiser le coût d'un contrat de protection juridique

très protecteur, dans le cadre de plusieurs contrats d'assurances. Les primes encaissées atteignent même près d'un milliard et demi d'euros, pour moins de 5 millions de débours au titre de la protection juridique : c'est dire que le sujet mérite d'être approfondi.

**M. Jean-Paul Garraud.** Les demandes d'aide juridictionnelle sont en augmentation, pour un ensemble de raisons. La première question à se poser est donc celle du financement.

Dire que c'est à l'État de financer est une réponse facile : l'État ne peut pas tout faire. Je m'associe à ce qui a été dit sur les contrats de protection juridique : c'est une piste très importante. Il existe aussi d'autres moyens : la simplification des procédures, bien entendu susceptible de fortement réduire les coûts ; le recouvrement des frais de procédure – actuellement quasiment insignifiant parce que l'opération de recouvrement représente une dépense supérieure au montant de la somme à recouvrer, paradoxe dont il faudrait arriver à sortir ; une meilleure instruction des dossiers d'aide juridictionnelle, afin d'éviter les abus de droit. Je suggère également de s'inspirer de certains pays voisins, où l'on demande aux plaideurs une participation aux frais de procédure alors que chez nous, la justice est gratuite : cela aiderait aussi à financer l'aide juridictionnelle.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** La page 15 du rapport de nos collègues témoigne de ce que la France consacre à sa justice une part très faible de sa richesse, trop faible pour que cette justice soit en mesure de répondre aux attentes de nos concitoyens. Cette situation a été aggravée par l'augmentation de l'activité des services de police, qui conduit à une surcharge.

Il faut donc, même si c'est un sujet un peu tabou, trouver de nouvelles ressources pour assurer l'accès de tous à la justice. Force est de constater que l'aide juridictionnelle partielle ne progresse pas, alors que la situation des personnes se détériore ; une partie importante de la population se trouve ainsi exclue du bénéfice de l'aide juridictionnelle, qu'elle soit totale ou partielle – et même les personnes qui y ont droit y renoncent souvent. Or il est indispensable, particulièrement en matière civile, de permettre à chacun d'accéder à la justice, notamment pour trouver une issue aux conflits familiaux.

La première solution est que l'État consacre davantage de moyens à cette action – car s'il est vrai que le budget de la Justice a progressé, il pourrait progresser encore : son augmentation n'équivaut qu'à la moitié des ressources que l'État a abandonnées sous forme de baisse de la TVA. Mais si les arbitrages gouvernementaux ne permettent pas de dégager les ressources nécessaires, on peut envisager de se tourner vers les assurances.

**M. Guy Geoffroy.** Je partage tout ce qui a été dit sur l'aide juridictionnelle.

Tout ce qui améliore l'accès au droit doit également permettre de limiter le recours à la justice. À cet égard, ce qui figure dans la proposition n° 2 mérite d'être renforcé. Il y a dans notre pays trop d'accès directs à la justice, mal organisés et mal accompagnés. En facilitant l'accès au droit, on évitera dans de nombreux cas la voie judiciaire, pour le bénéfice de la justice et des justiciables.

**M. Jean-Michel Clément.** La réforme générale des politiques publiques et la réforme de la carte judiciaire ont évidemment des incidences sur le sujet qui nous occupe, tout comme l'inflation législative.



Nous avons déjà proposé d'introduire l'action de groupe dans notre dispositif légal, notamment dans le cadre de la réforme du crédit à la consommation. Je me réjouis que cette proposition figure dans le rapport de la mission d'information, mais je considère que le champ de l'action de groupe doit être très large. Plus il le sera, moins le problème du financement de l'accès au droit se posera, comme le montrent les exemples étrangers.

Quant au schéma de l'accès au droit au niveau départemental, il ne doit pas s'agir d'un vœu pieux. Il doit être construit et accepté aussi bien par les collectivités locales, qui devront nécessairement supporter une partie de la charge, que par les chefs de cour, qui doivent en être de réels acteurs.

À propos des problèmes de financement de l'aide juridictionnelle, je rappelle aussi que le juge peut faire usage de l'article 700 du code de procédure civile et de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Un système d'assurance risque de conduire à des inégalités. Un bailleur pourra y recourir plus facilement qu'un preneur...

Les propositions faites ont le mérite d'ouvrir le champ des possibles en termes de financement. L'essentiel est d'assurer aux plus démunis de nos concitoyens l'accès au droit : pour ceux qui ont la capacité de payer une assurance, cet accès ne posera pas de difficulté. Il faut, j'en suis d'accord, clarifier les contrats de protection juridique. Par ailleurs, l'action de groupe permettra, sous réserve de son élargissement, de résoudre une grande partie des problèmes auxquels nos concitoyens sont confrontés.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Je salue le travail des deux rapporteurs, et notamment les développements qu'ils consacrent, à l'action de groupe. Ils y rappellent ce que préconisait en 2001 la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par le conseiller d'État Paul Bouchet, ce que j'avais moi-même proposé lors de la discussion du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits, ainsi que la proposition de loi que j'avais préalablement déposée et celle d'Arnaud Montebourg. Je ne peux que les encourager à en cosigner une, concrétisant leur proposition n° 4 « *Introduire l'action de groupe dans le droit français, limitée dans un premier temps aux litiges du droit de la consommation* ».

**M. Philippe Houillon.** Quelques observations sur des propositions qui sont globalement pertinentes.

Il faut prendre garde, en augmentant le plafond de ressources conditionnant le bénéfice de l'aide juridictionnelle – ce qui entraînera une forte hausse du nombre de personnes susceptibles d'en bénéficier –, de ne pas réduire la qualité de la défense.

En ce qui concerne les compagnies d'assurance, il faut avoir à l'esprit la réalité des barèmes qu'elles imposent actuellement aux avocats. Se pose également le problème des avocats mobilisés pour les gardes à vue. Il ne faudrait pas en arriver à une défense à deux vitesses.

S'agissant de l'action de groupe, il ne faudrait pas donner simplement une possibilité supplémentaire aux associations de consommateurs.

Enfin, je rappelle qu'une pratique ancienne, sur laquelle on est revenu, était que les bureaux d'aide juridictionnelle examinent la pertinence de l'action. Sans doute était-ce discutable, mais c'était déjà un moyen d'écartier certaines affaires.

**M. Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés.** J'ai écouté avec intérêt les propositions de la mission d'information. S'agissant de l'aide juridictionnelle, qui n'est qu'un élément, certes central, parmi tous ceux qui contribuent à l'accès au droit et à la justice telles que les associations et les maisons de la justice et du droit, je voudrais rappeler quelques chiffres.

Le budget de l'aide juridictionnelle dépasse 300 millions d'euros, au bénéfice de 900 000 personnes. Cette aide est apportée à hauteur de 40 % pour des affaires pénales, à hauteur de 60 % pour des affaires civiles ; 80 millions sont consacrés au seul contentieux de la famille. Dans de nombreuses juridictions, le contentieux familial constitue plus de la moitié de l'activité.

La possibilité de faire appel à l'assurance protection juridique a ses limites puisqu'elle ne couvre ni le pénal, ni le contentieux familial.

En ce qui concerne les abus, monsieur Garraud, le juge a déjà la possibilité de retirer l'aide juridictionnelle en cas de procédure abusive.

S'agissant du rapprochement de l'aide aux victimes et de l'aide à l'accès au droit, d'ores et déjà l'une et l'autre sont gérées au ministère de la justice par le même bureau, sur le même programme budgétaire.

Le nouveau régime de la garde à vue, bien évidemment, va entraîner beaucoup de changements. Même si le nombre de gardes à vue diminue, il faudra trouver l'argent nécessaire pour rétribuer les avocats d'une manière acceptable. Je suis en négociation avec leurs représentants à ce sujet. Pour 500 000 gardes à vue par an, le besoin serait d'environ 100 millions d'euros. Nous examinons la possibilité d'un financement par le droit de timbre, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en étant bien sûr exonérés.

À ce sujet, je veux rétablir une vérité. Ceux qui prétendent que la France est très mal classée en termes de budget consacré à la justice ne tiennent pas compte du fait que dans notre pays, l'accès à la justice, notamment civile, est gratuit. Ce n'est pas le cas en Grande-Bretagne, par exemple... Par ailleurs, les comparaisons se font sur un ensemble de critères : nous sommes, par exemple, au premier rang pour la formation des magistrats.

Il reste que nous devons évidemment trouver des moyens pérennes à affecter à l'aide juridictionnelle, dont il convient aussi d'assurer la bonne gestion, notamment en garantissant un traitement homogène sur l'ensemble du territoire. Nous aborderons ce sujet dès la loi de finances rectificative, en particulier pour financer l'aide juridictionnelle dans le cadre de la garde à vue.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je voudrais souligner tout l'intérêt de la proposition n° 18 d'affecter les recettes nouvelles à un fonds, dont le conseil d'administration pourrait être composé des différentes parties prenantes. L'expérience montre que les fonds partenariaux de ce type sont gérés de manière très responsable. Cela permettrait en outre d'assurer un pilotage cohérent sur l'ensemble du pays.

**M. Philippe Gosselin, rapporteur.** Le fonds dont nous proposons la création générerait non seulement l'aide juridictionnelle, mais l'accès au droit dans son ensemble. Comme Guy Geoffroy l'a indiqué, le fait de mieux assurer l'accès au droit permettra de réduire l'appel à la justice. En disant cela, je réponds à Maryse Joissains-Masini : il n'y a pas

dans notre démarche de volonté de judiciariser, bien au contraire. Si nous cherchons à encourager la consultation juridique préalable, c'est justement pour faire comprendre l'inutilité de certaines actions judiciaires. Notre souhait d'un développement de la médiation juridictionnelle et extra-juridictionnelle relève de la même conviction ; j'insiste, monsieur le ministre, pour que le projet de loi portant transposition de la directive sur la médiation soit inscrit le plus rapidement possible à notre ordre du jour.

En ce qui concerne la juste rétribution des avocats, sans doute peut-il y avoir des divergences d'appréciation mais incontestablement, le système actuel des unités de valeur n'est pas satisfaisant. Sans nécessairement pouvoir aller jusqu'à une rétribution à l'heure, on pourrait trouver une solution médiane. Aujourd'hui, la mission de l'avocat confine parfois à l'apostolat.

À Émile Blessig, je répondrai que oui, sans nul doute, la protection juridique est à développer. Cela doit se faire en clarifiant les contrats car aujourd'hui, chacun s'y perd. Pour autant, nous ne croyons pas pertinent de rendre obligatoire l'assurance protection juridique – qui nécessairement exclut le pénal, ainsi que le contentieux de la famille.

Sur l'action de groupe, nous sommes assez prudents. Mieux vaut commencer par le droit de la consommation, qui concerne de nombreux litiges. Cette expérimentation devrait encourager les comportements vertueux. J'enregistre la demande de Pierre Morel-A-L'Huissier ; sur le principe, nous nous rejoignons.

**Mme George Pau-Langevin, rapporteure.** Nul ne s'étonnera que je ne partage pas l'idée de notre collègue Garraud de rendre payant le service public de la justice. Le problème actuel est au contraire que trop de personnes n'y ont pas suffisamment accès, sur des sujets pourtant très importants : les contentieux en matière d'expulsions de logements, par exemple, sont souvent réglés en l'absence des locataires.

Les assurances de protection juridique doivent être utilisées le mieux possible, mais comme il a été dit, elles ne peuvent pas couvrir tous les contentieux. Il faudra donc que l'État prenne ses responsabilités et augmente significativement les crédits. Il faudra approfondir notre proposition de créer un fonds, mais l'essentiel est d'avoir à l'esprit que la justice, élément fondamental du fonctionnement de notre société, doit disposer des moyens dont elle a besoin.

*La Commission autorise ensuite à l'unanimité le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.*

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Il me reste à vous remercier, monsieur le ministre, ainsi que nos deux co-rapporteurs.

*La séance est levée à 12 heures 55.*



## Membres présents ou excusés

*Présents.* — M. Manuel Aeschlimann, Mme Brigitte Barèges, Mme Delphine Batho, M. François Bayrou, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Émile Blessig, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Dominique Bussereau, M. Alain Cacheux, M. François Calvet, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, Mme Pascale Crozon, M. Bernard Derosier, M. Patrick Devedjian, M. René Dosière, M. Julien Dray, M. Olivier Dussopt, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, Mme Maryse Joissains-Masini, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jérôme Lambert, M. Noël Mamère, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme George Pau-Langevin, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Dominique Raimbourg, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. André Vallini, M. Manuel Valls, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Alain Vidalies, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

*Excusés.* - M. Bruno Le Roux, M. Éric Straumann