

Paris, le 27 mai 2019

Avis du Défenseur des droits n°19-09

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 22 mai 2019 par la mission d'information sur l'aide juridictionnelle de la commission des lois de l'Assemblée nationale,

le Défenseur des droits émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

Table des matières

I- Améliorer l'accès au droit : le champ de l'aide juridictionnelle doit être étendu.....	5
1- La gratuité du service public de la justice se doit d'être complémentaire avec une juste rémunération des auxiliaires de justice.....	5
2- La consultation juridique préalable est essentielle pour faire valoir ses droits : elle doit être couverte par l'aide juridictionnelle.	5
3- L'aide juridictionnelle doit être étendue à la médiation obligatoire préalable à la saisine de la juridiction en absence d'offre publique gratuite de médiation.	6
4- L'aide juridictionnelle doit être étendue à la phase transactionnelle devant le FGTI.	7
II- Garantir l'accès au juge et les droits de la défense : la levée des entraves à l'obtention de l'aide juridictionnelle permet de garantir l'effectivité des droits.	8
1- Les obstacles à l'octroi du bénéfice de l'aide juridictionnelle.....	8
1.1 Revoir les modalités d'appréciation des conditions de ressources	8
1.2 Les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle doivent correspondre a minima au seuil de pauvreté.	9
2- Le dispositif doit évoluer pour mettre fin aux difficultés de traitement des demandes d'aide juridictionnelle par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ).....	10
2.1 Améliorer le délai de traitement	10
2.2 Encadrer le dépôt par voie dématérialisée	11
2.3 Préciser le dispositif procédural applicable aux décisions de caducité.....	12
2.4 Motiver les décisions de rejet.....	13
3. Adapter le dispositif à la spécificité des situations.	13
3.1 Les mineurs non accompagnés.....	13
3.2 Les personnes hospitalisées sous contrainte	14

L'aide juridictionnelle est une condition essentielle pour garantir l'accès à la justice qui est un droit fondamental consacré par divers instruments nationaux et internationaux.

L'accès à la justice a pu être défini comme « le droit pour toute personne physique ou morale, française ou étrangère, d'accéder à la justice pour y faire valoir ses droits »¹.

L'accès à la justice est reconnu comme un droit fondamental consacré par divers instruments nationaux, européens² et internationaux³.

En droit interne, sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Conseil Constitutionnel a affirmé le caractère constitutionnel du droit à un recours juridictionnel effectif⁴. L'article L111-2 du code de l'organisation judiciaire dispose que le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice.

La mise en œuvre de ce droit est garantie par le dispositif d'aide juridique résultant de la loi **n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique**, qui en assure l'effectivité. Entré en vigueur le 1er janvier 1992, ce dispositif constitue le socle du système actuel en matière d'aide juridique. Il a substitué l'aide juridique à l'aide judiciaire instituée en 1972 et comprend l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles ainsi que l'aide juridictionnelle.

L'aide à l'accès au droit consiste en une politique de consultation et d'assistance juridique mise en place par l'ensemble des professions judiciaires dans le cadre des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) instaurée par la loi du 18 décembre 1998. L'aide juridictionnelle (AJ) est une aide financière qui permet aux personnes sans ressources ou ayant des revenus modestes de bénéficier de la prise en charge par l'Etat de la totalité ou d'une partie des honoraires d'avocat et des frais du procès.

D'une certaine façon, l'AJ est victime de son succès. Le budget alloué à l'AJ en 2018 était de 478,8 millions d'euros contre 447,2 millions d'euros en 2017, soit une augmentation de 7,1 %. Par ailleurs, il ressort du projet de loi de finances pour 2019 que les dépenses relatives à l'AJ devraient atteindre 506,7 millions d'euros et le nombre de personnes éligibles à l'AJ pour 2019 devrait continuer d'augmenter, poursuivant la tendance observée ces dernières années. Selon la commission européenne pour l'efficacité de la justice⁶, s'agissant du nombre total d'affaires pénales portées devant le tribunal pour lesquelles l'aide judiciaire a été octroyée pour 100.000 habitants, la France se trouve à la 8ème position sur 23 Etats et entités membres du conseil de l'Europe dont les données ont pu être recueillies, et à la 3ème position sur 27 concernant les affaires autres que pénales. Alors

¹ Louis Favoreu, Thierry-Serge Renoux, « Le contentieux constitutionnel des actes administratifs », Répertoire Dalloz du contentieux administratif, Paris, Sirey, 1992, p. 90 et suiv.

² L'article 6.3 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit au procès équitable en matière pénale consacre également le droit d'accès à la justice et notamment celui d'être assisté gratuitement par un avocat d'office ; Directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen.

³ L'article 8 de la déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 dispose que : « Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi ». L'article 10 précise que : « Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

⁴ CC, Décision n° 93-335, 21 janvier 1994, Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

⁵ Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits.

⁶ « Systèmes judiciaires européens – efficacité et qualité de la justice », Rapport de la CEPEJ, édition 2018.

qu'on dénombrait, en 1991, 348.587 admissions⁷, ce nombre s'est élevé à 896.786 en 2014 et 971.181 en 20168. En 2017, on dénombrait 985.110 admissions à l'aide juridictionnelle, soit une augmentation de 1,4% par rapport à l'année 20169. Les chiffres publiés en 2018 par l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) révèle une augmentation continue des missions civiles et administratives et une baisse des missions pénales rétribuées au titre de l'AJ. De manière générale, le nombre d'admissions à l'AJ, donc de missions rétribuées, augmente tandis que le nombre d'unités de valeur allouées à chaque mission diminue.

D'après l'avis de la commission des lois du Sénat relatif au projet de loi de finances pour 2019¹⁰, l'augmentation des dépenses s'explique essentiellement par l'exigence de financement des réformes intervenues entre 2015 et 2017 parmi lesquelles la rétribution des avocats au titre de l'AJ et le relèvement du seuil d'admission à l'AJ.

Cette croissance des dépenses a révélé les insuffisances du dispositif si bien que l'impératif de réforme fait consensus.

Par une lettre adressée au garde des Sceaux le 23 décembre 2016 dans le cadre de son référé¹¹ ayant pour objet « la gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat », la cour des comptes mettait en exergue « le caractère complexe du système de gestion et de financement actuel de l'aide juridique, les incertitudes sur la viabilité de son financement, son coût de gestion élevé et sa difficulté à évoluer ».

Le rapport de la commission des finances de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2018¹² insistait également sur la nécessité de repenser le dispositif de l'AJ de sorte à assurer une meilleure régulation de la dépense et la viabilité de son financement.

Pour autant, la réforme ne saurait se réduire à des mesures relatives au pilotage du budget alloué, le dispositif de l'aide juridictionnelle ne pouvant être repensé uniquement au prisme d'insuffisances financières.

En effet, des difficultés ayant trait à l'accès à l'AJ ont pu être relevées par le Défenseur des droits qui le conduisent à formuler plusieurs recommandations.

L'amélioration de l'accès au droit exige que le champ de l'AJ soit étendu (I) tandis que la garantie de l'accès au juge et des droits de la défense impose la levée des entraves à l'obtention de l'AJ (II).

⁷ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'aide juridictionnelle, par M. Roland du Luart, sénateur, session ordinaire de 2007-2008, annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 2007, n°23.

⁸ Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018, par M. Joël Giraud, député, 12 octobre 2017, n°235.

⁹ Ministère de la Justice / SG/SDSE, exploitation statistique du répertoire de l'aide juridictionnelle.

¹⁰ Yves Détraigne, « Projet de loi de finances pour 2019 : Justice judiciaire et accès au droit », avis n°153 fait au nom de la commission des lois, 22 novembre 2018.

¹¹ Référé de la cour des comptes adressé au garde des Sceaux, 23 décembre 2016, réf. : S2016-4074.

¹² Cf note 7.

I- Améliorer l'accès au droit : le champ de l'aide juridictionnelle doit être étendu.

1. La gratuité du service public de la justice se doit d'être complémentaire avec une juste rémunération des auxiliaires de justice.

Devant la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice en février 2017, le Défenseur des droits a souligné l'importance d'une juste rémunération des auxiliaires de justice.

La gratuité du service public de la justice en France constitue une spécificité au sein des Etats du conseil de l'Europe. Depuis le 1er janvier 2014, le droit de timbre (35 €) qui devait être acquitté lors du dépôt de toute requête devant le juge administratif a été supprimé. Ainsi, l'accès au juge est facilité pour le justiciable, et la tâche des juridictions en matière de gestion administrative des timbres a été allégée (vérifications, demandes de régularisation du timbre).

Le niveau et le périmètre de l'aide juridictionnelle conditionnent la qualité de l'accès au droit. La rémunération du conseil et de l'assistance apportés au particulier doit couvrir de façon complète les procédures préalables à la saisine du juge comme la médiation ou l'acte de procédure d'avocat ou encore l'assistance de l'avocat lors des expertises judiciaires. Le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises par des interprètes, des experts psychiatres, des associations établissant des enquêtes sociales se plaignant des délais de paiement de l'Etat.

De façon générale, le Défenseur des droits recommande d'améliorer significativement les rémunérations et le défraiement des avocats pour garantir la qualité de l'assistance et de la représentation des plus vulnérables.

2- La consultation juridique préalable est essentielle pour faire valoir ses droits : elle doit être couverte par l'aide juridictionnelle.

Dans son avis 18-26 du 31 octobre 2018 relatif au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le Défenseur des droits a considéré que les réorganisations territoriale et matérielle prévues dans le projet de loi doivent s'accompagner d'un renforcement des dispositifs d'accès au droit.

Le Défenseur des droits, fort de son expérience de près de 500 délégués territoriaux dans les territoires, considère que la fin de la justice de proximité pourrait constituer un recul important du droit à l'accès au juge pour les plus vulnérables et qu'il est impératif de compenser cette évolution en renforçant les dispositifs d'accès au droit dans les lieux fréquentés au quotidien. Pour accompagner les justiciables dans la mise en œuvre de la réforme, il conviendrait de renforcer le rôle des conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD). En charge de la coordination des différents acteurs de l'accès au droit, leur financement apparaît insuffisant malgré l'augmentation du montant des subventions accordées par le ministère de la Justice depuis 2014. Ce renforcement apparaît d'autant plus important que la dématérialisation de plusieurs procédures nécessitera une mobilisation accrue de ces acteurs qui seront chargés de répondre à une demande d'accompagnement par les justiciables dans l'accès à leurs droits. Il apparaît également essentiel que l'implantation des maisons de justice et du droit et des points d'accès au droit se poursuive en lien avec les maisons de service au public. Une consultation juridique plus importante, prise en charge

par l'Etat et préalable à une demande d'aide juridictionnelle est susceptible de lever les doutes et les appréhensions des particuliers et de compenser la restriction préoccupante à l'accès au juge.

La recommandation est tirée d'une proposition du rapport d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice¹³, présenté par Monsieur Philippe GOSSELIN et Madame George PAU-LANGEVIN, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2011. Le Défenseur des droits avait rappelé cette proposition devant la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice présidé par le Sénateur Philippe BAS¹⁴ qui l'a reprise dans son rapport dans la proposition n°110.

Le Défenseur des droits rappelle sa recommandation invitant à la mise en œuvre de la proposition n°5 du rapport d'information n° 3319 de la commission des lois visant à introduire la prise en charge par l'Etat de la consultation juridique préalable à une demande d'aide juridictionnelle.

3- L'aide juridictionnelle doit être étendue à la médiation obligatoire préalable à la saisine de la juridiction en absence d'offre publique gratuite de médiation.

En vertu de l'article 118-10 du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, le médiateur ne peut être rétribué au titre de l'AJ que pour les diligences effectuées en cas de saisine du juge en vue de l'homologation de l'accord trouvé entre les parties, ou dans le cadre d'une médiation judiciaire. Il ne peut à ce jour pas être rétribué au titre de l'AJ pour la médiation conventionnelle en tant que telle. Cela signifie en outre que si la médiation échoue, les frais du médiateur ne sont pas pris en charge au titre de l'AJ. Au surplus, cela rend obligatoire l'homologation de l'accord trouvé le cas échéant, lorsque les justiciables éligibles à l'AJ souhaitent que les honoraires du médiateur soient pris en charge au titre de l'AJ.

La résolution du Parlement européen du 11 juin 2013¹⁵ sur l'amélioration de l'accès à la justice « encourage les États membres à garantir qu'une assistance juridique précontentieuse soit disponible et facile d'accès, notamment sous forme de conseils sur le recours à des modes alternatifs de règlement des conflits, qui se révèlent souvent moins coûteux et moins longs qu'une procédure contentieuse ».

La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a rendu obligatoire, à titre expérimental, la médiation préalable dans les contentieux sociaux et de fonction publique ainsi que la tentative de médiation familiale avant la saisine du juge s'agissant des modalités de l'exercice de l'autorité parentale, ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.

En outre, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice modifie l'article 4 de la loi du 18 novembre 2016. A compter du 1^{er} janvier 2020, lorsque la demande tendra au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant ou sera relative à un conflit de voisinage, la saisine du tribunal de grande instance devra, à peine d'irrecevabilité que le

¹³ Rapport d'information déposé par la commission des lois de l'Assemblée des lois en conclusion des travaux de la mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice, présenté par Monsieur Philippe GOSSELIN et Madame George PAU-LANGEVIN, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2011.

¹⁴ Rapport d'information déposé par la Commission des lois en conclusion des travaux de la mission d'information sénatoriale sur le redressement de la justice présenté par Monsieur Philippe BAS, enregistré à la présidence du Sénat le 4 avril 2017.

¹⁵ Résolution du Parlement européen du 11 juin 2013¹⁵ sur l'amélioration de l'accès à la justice: aide judiciaire accordée dans le cadre des litiges civils et commerciaux transfrontaliers (2012/2101(INI)).

juge pourra prononcer d'office, être précédée, au choix des parties, d'une tentative de conciliation menée par un conciliateur de justice, d'une tentative de médiation ou d'une tentative de procédure participative. Cette obligation ne sera écartée que dans des hypothèses limitées.

Il résulte de ces dispositions que la médiation en dehors de toute procédure judiciaire va se développer. La médiation préalable obligatoire existe aussi dans les contentieux sociaux et certains litiges de la fonction publique. La médiation est alors gratuite quand elle est effectuée par les délégués du Défenseur des droits, les médiateurs des services sociaux et les médiateurs institutionnels en matière de consommation. Dans certains cas, la médiation est prise en charge par l'employeur public comme c'est le cas dans la fonction publique territoriale.

Afin de garantir l'accès à la justice des personnes éligibles à l'AJ quand il n'existe pas d'offre publique gratuite de médiation, il est souhaitable que les frais liés au recours à la médiation conventionnelle dans les cas où elle est obligatoire soient pris en charge au titre de l'AJ même en l'absence d'homologation par le juge

Pour rappel, en vertu de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'avocat peut être rétribué au titre de l'AJ en matière de transaction et d'accord conclu dans le cadre d'une procédure participative (convention par laquelle les parties à un différend s'engagent à œuvrer conjointement et de bonne foi à la résolution amiable de leur différend ou à la mise en état de leur litige). En outre, l'avocat qui saisit une juridiction aux fins d'homologation d'un accord intervenu à l'issue d'une médiation conventionnelle et l'avocat qui intervient dans le cadre d'une médiation judiciaire peuvent également être rétribués au titre de l'AJ¹⁶.

Si la rétribution au titre de l'AJ du médiateur et de l'avocat ne semblent pas poser de difficultés en cas de médiation judiciaire ou d'homologation par le juge de l'accord trouvé dans le cadre d'une médiation conventionnelle, de nombreuses zones d'ombre demeurent lorsque la médiation intervient en dehors de toute procédure judiciaire quand il n'existe pas d'offre publique gratuite.

Par conséquent, le Défenseur des droits préconise l'extension de l'AJ à la médiation conventionnelle obligatoire préalable à la saisine de la juridiction même lorsqu'elle ne donne pas lieu à une homologation judiciaire en l'absence d'offre publique gratuite.

4- L'aide juridictionnelle doit être étendue à la phase transactionnelle devant le FGTI.

Dans sa décision n°2017-193, le Défenseur des droits recommandait notamment l'élargissement du bénéfice de l'AJ à la phase transactionnelle devant le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), et ce afin de diminuer les frais d'assistance laissés à la charge de la victime. Cette recommandation demeure d'actualité.

La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir rappelle que « les victimes doivent recevoir l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale dont elles ont besoin par la voie d'organismes étatiques bénévoles, communautaires et autochtones »¹⁷.

L'article 24, paragraphe 6, de la directive du 15 mars 2017 dispose quant à lui que les États membres doivent garantir aux victimes du terrorisme l'accès à l'aide juridictionnelle, lorsqu'elles ont la qualité

¹⁶ Article 64-5 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ; Article 118-9 du décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

¹⁷ Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 40/34 le 29 novembre 1985 – principe.

de partie à une procédure pénale, et à ce qu'il soit dûment tenu compte de la gravité et des circonstances de l'infraction pénale dans les conditions et les règles de procédure régissant l'accès des victimes du terrorisme à l'aide juridictionnelle conformément au droit national¹⁸.

La défense effective des droits des victimes nécessite également que ces dernières soient accompagnées par des professionnels. Celles-ci peuvent se faire assister par un avocat et/ou un médecin conseil tout au long de la procédure. En l'état actuel du dispositif, le FGTI prend intégralement en charge les honoraires du médecin conseil de la victime pour l'assister lors des expertises.

Toutefois, cette prise en charge n'existe que pour les frais d'assistance de médecins conseils et non d'avocats. S'agissant des frais d'avocats, les victimes ne peuvent pas bénéficier de l'aide juridictionnelle car celle-ci ne peut être accordée lorsqu'une procédure transactionnelle est engagée. Les frais d'avocat devant le FGTI ne sont donc pas pris en charge.

Le Défenseur des droits recommande que l'AJ soit étendue à la phase transactionnelle devant le Fonds afin de faciliter le recours aux avocats.

II- Garantir l'accès au juge et les droits de la défense : la levée des entraves à l'obtention de l'aide juridictionnelle permet de garantir l'effectivité des droits.

1- Les obstacles à l'octroi du bénéfice de l'aide juridictionnelle.

1.1 Revoir les modalités d'appréciation des conditions de ressources.

L'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 précitée prévoit que l'aide juridictionnelle est accordée aux « *personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice* ». L'article 5 précise ensuite les ressources à prendre en considération.

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de réclamations relatives aux difficultés rencontrées par des ressortissants étrangers, notamment ceux en situation d'extrême précarité, pour accéder à l'AJ.

Le bénéfice de l'AJ est subordonné au fait que les ressources du demandeur ne dépassent pas un certain montant.

Pour justifier du montant de ses ressources, il appartient au demandeur à l'AJ de produire au bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ), conformément aux dispositions de l'article 34 alinéa 1 du décret du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991, la copie du dernier avis d'imposition prévu à l'article L.253 du livre des procédures fiscales ou d'un avis de non-imposition ainsi qu'une déclaration de ressources ou, s'il dispose de ressources imposables à l'étranger, toute pièce équivalente reconnue par les lois du pays d'imposition.

Les personnes vivant dans des bidonvilles, qui ont les plus grandes difficultés à obtenir une domiciliation sur le territoire français, n'obtiennent que rarement de l'administration fiscale un avis

¹⁸ Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 – article 24 paragraphe 6.

de non-imposition. Certains BAJ ont pour pratique de rejeter les demandes d'AJ dans ce contexte très particulier de personnes en situation d'extrême précarité qui ne peuvent justifier de leurs revenus.

Le Défenseur des droits rappelle sa recommandation, issue de son rapport relatif aux droits fondamentaux des étrangers de mai 2016¹⁹, visant à rendre facultative la production de l'avis d'imposition ou de non-imposition prévue à l'article 34 du décret ou, à tout le moins, dispenser de la production d'une telle pièce les personnes récemment arrivées en France ou se trouvant dans une situation de dénuement telle qu'elles n'ont pu accomplir leurs obligations fiscales, en particulier lorsque l'état d'impécuniosité dans lequel elles se trouvent se déduit de la décision qu'elles entendent contester.

Malgré la circulaire du 19 janvier 2017²⁰ rappelant que « la liste des pièces à joindre à la demande d'aide juridictionnelle, prévue à l'article 34 du décret n°91-1266, est exhaustive » et la lettre de la Garde des Sceaux du 19 février 2015 s'agissant des ressortissants roumains et bulgares précisant que certaines pièces ne pouvaient raisonnablement être exigées des demandeurs au vu de leur situation déclarée ou manifeste, le Défenseur des droits continue d'être saisi de réclamations relatives au rejet de demandes d'AJ pour incapacité de fournir certaines pièces complémentaires demandées par les 165 BAJ.

Les pratiques des BAJ ne sont pas harmonisées. Des informations communiquées par diverses associations, il ressort que certains BAJ demandent des pièces telles que la dernière taxe d'habitation, une attestation récente de la CAF ou des relevés de comptes bancaires, alors que d'autres ne demandent pas d'avis d'imposition et octroient l'AJ sur la base d'une attestation sur l'honneur.

Le Défenseur des droits recommande de modifier les règles d'attribution de l'AJ afin de prévoir des mesures appropriées pour les personnes dans une situation de précarité telle qu'elles ne sont pas en mesure de fournir les pièces demandées par les BAJ.

Le Défenseur des droits recommande que soient étendues par voie réglementaire les bonnes pratiques de certains bureaux d'aide juridictionnelle consistant à demander une attestation sur l'honneur aux usagers qui se trouvent dans l'impossibilité de fournir un avis d'imposition pour justifier de leurs ressources et invite à l'harmonisation de ces pratiques.

1.2 Les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle doivent correspondre a minima au seuil de pauvreté.

Les plafonds d'admission sont déterminés en application du troisième alinéa de l'article 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique qui prévoit leur révision annuelle en fonction de l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac.

¹⁹ « Les droits fondamentaux des étrangers en France », Rapport du Défenseur des droits, mai 2016.

²⁰ Circulaire du 19 janvier 2017²⁰ présentant certaines dispositions du décret n°2016-1876 du 27 décembre 2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique.

En vertu de la circulaire du 16 janvier 2019²¹, les plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle applicables à une personne seule qui dépose sa demande à compter du 18 janvier 2019 sont de 1.031 euros pour l'AJ totale et 1.546 euros pour l'AJ partielle. Ainsi, l'AJ est partielle est dégressive lorsque les ressources du demandeur s'élèvent entre 1.032 et 1.546 euros. Elle est de 55% pour des ressources comprises entre 1.032 et 1.219 euros et de 25 % entre 1.220 et 1.546 euros. Les plafonds de ressources sont affectés de correctifs pour charges de famille. Ils sont majorés d'une somme équivalente à 18 % du montant du plafond pour l'aide totale, soit environ 186 euros, pour les deux premières personnes à charge et 11,37 % du même plafond, soit environ 117 euros, pour la troisième personne à charge et les suivantes.

Afin d'apprécier ces seuils de ressources, il peut être pertinent de les rapprocher d'autres données relatives aux revenus des personnes.

Ainsi, le montant net du salaire minimum interprofessionnel de croissance (smic)²² est fixé en 2019 à 1.204 euros pour une durée de travail de 35 heures hebdomadaires.

Le niveau de vie médian des personnes vivant dans un ménage en métropole s'élève, selon l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)²³, à 1.695 euros mensuels pour les hommes et à 1.429 euros pour les femmes.

Selon l'INSEE, le seuil de pauvreté monétaire, qui correspond à 60 % du niveau de vie médian de la population, s'établit à 1.026 euros par mois pour une personne seule en 2016 et 1.334 euros pour une famille monoparentale avec un enfant de moins de quatorze ans.

Il ressort de ces données que les plafonds d'admission à l'AJ laissent en dehors du système une partie des justiciables dont les revenus sont les plus modestes.

En effet, et à titre illustratif, une personne seule dont les ressources s'élèvent au SMIC, soit 1.204 euros, bénéficie de l'AJ partielle à hauteur de 55 %. Or, une femme seule avec un enfant à charge dont les ressources mensuelles s'élèvent à 1.300 euros, est également éligible à l'AJ partielle à hauteur de 55 % alors même qu'elle se trouve au-dessous du seuil de pauvreté.

Le Défenseur des droits recommande le relèvement des plafonds d'admission à l'AJ en cohérence notamment avec le seuil de pauvreté.

2- Le dispositif doit évoluer pour mettre fin aux difficultés de traitement des demandes d'aide juridictionnelle par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ).

2.1 Améliorer le délai de traitement.

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi par des justiciables ou leurs avocats de difficultés relatives au délai de traitement par les BAJ des demandes d'AJ. De nombreux justiciables ont ainsi dénoncé les réponses trop tardives des BAJ. Or pour garantir l'effectivité de l'accès au droit et à la justice, il est impératif que les BAJ traitent dans des délais raisonnables les demandes qui leur sont soumises. En effet, un délai déraisonnable de traitement de la demande d'AJ peut constituer un motif de renoncement à des procédures que le justiciable est en droit de diligenter.

²¹ Circulaire SG-19-003/16.01.2019, NOR : JUST1901743C.

²² Décret n° 2018-1173 du 19 décembre 2018 portant relèvement du salaire minimum de croissance ; <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2300>.

²³ Tableaux de l'économie française, édition 2019, INSEE, 26 mars 2019.

Par ailleurs, une avocate a appelé l'attention du Défenseur des droits sur les délais particulièrement longs observés par le BAJ près le tribunal de grande instance (TGI) de Pontoise pour le traitement de demandes d'AJ relatives à des recours contre des décisions administratives portant obligation de quitter le territoire et des rejets de demandes de titre de séjour. Elle a fait valoir que s'agissant de contentieux d'urgence, des délais de traitement compris entre 6 et 11 mois sont d'autant plus déraisonnables.

Les services du Défenseur des droits ont recueilli les observations de la juridiction sur la problématique évoquée. Il leur a été indiqué que le TGI de Pontoise était confronté à un afflux très important du nombre de demandes. Pour y faire face, le BAJ et le service d'accueil unique du justiciable, en partenariat avec le point d'accès au droit de Pontoise, travaillent à fluidifier l'instruction des dossiers afin de limiter les demandes de pièces complémentaires dans le but de réduire les délais de traitement. Par ailleurs, la juridiction a indiqué qu'il avait été mis un terme à la pratique consistant à envoyer des demandes de régularisation sous peine de caducité.

Le Défenseur des droits accueille favorablement ce changement de pratique et prend note des efforts déployés par la juridiction pour améliorer les délais de traitement des demandes et donc l'accès à la justice et au droit.

Le Défenseur des droits considère que les délais de traitement des demandes d'AJ relatives à des contentieux d'urgence, qui peuvent atteindre jusqu'à 11 mois, portent une atteinte excessive aux droits des usagers du service public.

Le Défenseur des droits recommande la mise en place à brève échéance d'un dispositif efficient permettant d'assurer un traitement des demandes dans un délai raisonnable.

2.2 Encadrer le dépôt par voie dématérialisée.

L'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration, issu de l'ordonnance n° 2014-1330 du 6 novembre 2014 relative au droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, dispose que : « Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme ».

Le ministère de la Justice, dans le cadre des chantiers de la Justice, a annoncé le développement d'applications notamment pour permettre le dépôt en ligne d'une demande d'AJ.

Or à ce jour, s'il est possible de télécharger en ligne le formulaire Cerfa de demande d'AJ et son annexe comportant la liste des pièces à fournir, le dépôt de la demande s'effectue par voie postale ou en main propre auprès du guichet BAJ de la juridiction compétente.

Le Défenseur des droits a été saisi de réclamations de personnes dont l'état de santé rend difficiles les déplacements et qui, pour cette raison, souhaitent déposer leur demande d'AJ en ligne.

En parallèle, le Défenseur des droits a également été saisi de réclamations de personnes qui rencontrent des difficultés dans le cadre de procédures dématérialisées d'autres services publics. Face à ces difficultés, il a rendu le rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics

formulant un certain nombre de recommandations visant à garantir l'accès au droit et à la justice de tous.

Concernant l'AJ, il a pu être proposé de permettre la vérification des ressources du demandeur grâce à un accès par le BAJ à certains services fiscaux et administratifs. Or tous les usagers ne disposent pas d'un identifiant fiscal et social permettant la mise en œuvre de cette mesure. Au ministère de l'intérieur, une réflexion est également en cours sur la dématérialisation du Cerfa pour la demande d'aide juridictionnelle lors de la garde à vue.

Le Défenseur des droits se référant à ses recommandations ne peut que rappeler que les dispositifs faisant l'objet d'une dématérialisation complète sans accompagnement ne sont pas adaptés à l'ensemble des usagers.

Par conséquent, il recommande pour le dépôt d'une demande d'AJ :

- **le maintien d'une voie papier et le renforcement des services susceptibles de diffuser l'information et d'accompagner les usagers dans leurs démarches par voie dématérialisée ;**
- **des dispositifs qui prennent en considération la situation des usagers qui ne disposent pas d'un identifiant fiscal ou d'un numéro de sécurité sociale.**

2.3 Préciser le dispositif procédural applicable aux décisions de caducité.

Des difficultés ont été soulevées par des réclamants s'agissant des décisions de caducité à bref délai opposées aux demandeurs d'AJ. Il arrive qu'une demande de pièces complémentaires soit adressée au demandeur d'AJ sous peine de caducité de longs mois après que ce dernier a déposé sa demande. Le demandeur peut ainsi ne pas avoir le temps d'y déférer lorsque le délai qui lui est imparti est court.

Le Défenseur des droits n'est pas favorable à la poursuite de cette pratique dans la mesure où la décision de caducité apparaît injuste alors que le demandeur n'est pas en mesure de produire les pièces demandées (demande d'avis d'imposition aux personnes dans l'impossibilité de le fournir (cf II 1.1) dans le délai trop bref qui lui est imparti.

Le Défenseur des droits recommande que le délai et le niveau d'information de l'utilisateur avant de prononcer la caducité d'une demande d'AJ soient précisés et que les pratiques en la matière soient uniformisées.

Les décisions de rejet ou de caducité des demandes de BAJ formées par les personnes en situation de précarité économique et sociale, notamment les membres de la communauté rom, sont nombreuses et seraient même systématiques auprès de certains BAJ. L'appartenance à une minorité ethnique ou les extrêmes difficultés financières rencontrées par ces personnes ne sont pas les raisons invoquées au titre de telles décisions, ce qui ne permet donc pas d'établir une discrimination directe.

Cependant, l'obligation de produire le dernier avis d'imposition, en ce qu'elle a pour effet de désavantager une catégorie particulière de la population, à savoir les personnes étrangères en situation de précarité et ne faisant pas l'objet de procédures relatives au droit d'asile, pourrait constituer une forme de discrimination indirecte à l'encontre de la population rom. Cette catégorie de personnes est en effet la plus touchée par les décisions de rejet et de caducité de demandes d'AJ, en raison de leur incapacité à fournir une preuve des ressources ou de l'absence de ressources. Or, les pratiques décrites précédemment ont pour effet d'aggraver cette discrimination, les BAJ réclamant non seulement l'avis d'imposition mais aussi une série de documents complémentaires auxquels des personnes dans une telle situation n'ont pas accès.

Le Défenseur des droits recommande aux bureaux d'aide juridictionnelle d'accorder spécifiquement aux personnes en situation de précarité économique et sociale un délai supplémentaire pour effectuer leurs démarches auprès d'un centre des impôts, et de prononcer un sursis à statuer pour inviter les usagers à se faire domicilier.

2.4 Motiver les décisions de rejet.

Le Défenseur des droits a été saisi de réclamations relatives aux difficultés rencontrées par des demandeurs d'AJ qui se sont vus opposer des décisions de rejet non motivées ou insuffisamment motivées.

La motivation des décisions contribue à la relation de confiance de l'utilisateur avec le service public.

Le Défenseur des droits rappelle que l'absence de motivation prive le justiciable de la garantie que sa demande a fait l'objet d'un examen sérieux et équitable. L'absence de motivation de la décision de rejet, ou son insuffisance, ne permet en outre pas au demandeur de comprendre les raisons du rejet de sa demande.

3. Adapter le dispositif à la spécificité des situations.

3.1 Les mineurs non accompagnés.

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs réclamations relatives à l'accès à l'AJ de mineurs isolés étrangers.

Des décisions d'irrecevabilité, de rejet et de retrait a posteriori ont parfois été opposées à des demandes d'AJ formulées par des mineurs réfugiés en vue d'exercer un recours devant le tribunal administratif visant à exiger d'une ambassade à l'étranger qu'elle enregistre la demande de visa de l'un de leur ascendant faite dans le cadre d'une demande de réunification familiale.

Ces décisions se fondent sur les articles 2 et 3 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique pour constater que d'une part, la demande d'AJ est relative à une procédure qui intéresse le parent du mineur réfugié, lequel n'est pas recevable à effectuer une demande d'AJ puisqu'il réside à l'étranger, et que d'autre part, la qualité de personne morale du président du conseil départemental, représentant légal du demandeur, ne le rend pas admissible au bénéfice de l'AJ.

Dans deux situations, le Défenseur des droits a présenté des observations devant la cour administrative d'appel afin de contester la légalité de ces décisions de rejet. Il a notamment démontré que ces demandes d'AJ concernent directement le demandeur puisqu'elles ont pour finalité l'exercice d'un recours visant à rendre effectif son droit à la réunification familiale, qu'en outre le représentant légal de l'intéressé, en l'occurrence le président du conseil départemental, est le représentant légal d'une personne physique en sa qualité de tuteur d'un mineur isolé, et qu'enfin, la situation particulièrement digne d'intérêt du demandeur, au sens de l'article 3 alinéa 3 de la loi précitée, est caractérisée puisqu'il s'agit d'un mineur isolé, et que par conséquent, elle est de nature à justifier que le bénéfice de l'AJ lui soit accordé en tout état de cause.

Dans la première procédure, la cour administrative d'appel²⁴ s'est fondée sur l'illégalité du motif de retrait, qui avait été soulevée par le Défenseur des droits dans ses observations, pour annuler la décision d'irrecevabilité du BAJ portant retrait de l'AJ accordée dans un premier temps au mineur étranger isolé. La cour a ainsi jugé que les motifs d'irrecevabilité opposés par le BAJ n'étaient en tout état de cause pas des motifs légaux de retrait d'AJ. La juridiction ne s'est pas prononcée sur les motifs ayant trait à l'irrecevabilité.

Dans la seconde procédure, la cour administrative d'appel²⁵ a annulé la décision de rejet du BAJ au motif que le demandeur est le mineur isolé et non son représentant légal et qu'il s'agit donc d'une personne physique éligible à l'AJ.

Le Défenseur des droits continue à être saisi de réclamations faisant état de décisions de refus d'AJ à des mineurs isolés étrangers au motif que celui-ci, ou son représentant légal de par sa qualité de personne morale, n'est pas admissible au bénéfice de l'AJ.

Le Défenseur des droits s'inquiète de ces entraves à l'accès à la justice de mineurs non accompagnés et préconise que soient données des instructions pour qu'une attention particulière soit apportée lors de la gestion de ces dossiers par les BAJ.

3.2 Les personnes hospitalisées sous contrainte.

A travers différentes saisines, l'attention du Défenseur des droits a été appelée sur la situation des personnes qui font l'objet d'une procédure d'hospitalisation sans consentement.

En application de l'article L3211-12-2 du code de la santé publique, issu de l'article 6 de la loi n°2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, les personnes qui font l'objet de soins psychiatriques sont entendues devant le juge des libertés et de la détention, assistées ou représentées par un avocat choisi, désigné au titre de l'aide juridictionnelle ou commis d'office.

Ainsi, les personnes hospitalisées sans leur consentement qui ne sont pas éligibles à l'aide juridictionnelle doivent supporter les frais d'avocat.

Toutefois, au regard de la spécificité de ce contentieux, il a été relevé que dans le ressort de certaines juridictions, les justiciables concernés bénéficient d'une prise en charge au titre de l'aide juridictionnelle totale, indépendamment de leur niveau de revenus.

Le Défenseur des droits s'interroge sur cette différence de traitement et la nécessité d'harmoniser les conditions d'appréciation des dossiers.

Le Défenseur des droits recommande que la situation des personnes qui font l'objet des procédures prévues aux articles L3211-12 et suivants du code de la santé publique soit, de ce seul fait, considérée comme digne d'intérêt, et que dans ce cadre, ces personnes ne se voient pas opposer de conditions de ressources et bénéficient de l'AJ.

²⁴ CAA Nantes, 24 septembre 2018, n°17NT02905.

²⁵ CAA Nantes, 18 avril 2019, n°17NT03461.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS DU DEFENSEUR DES DROITS

L'aide juridictionnelle (AJ) est une aide financière qui permet aux personnes sans ressources ou ayant des revenus modestes de bénéficier de la prise en charge par l'Etat de la totalité ou d'une partie des honoraires d'avocat et des frais du procès.

Le dispositif d'aide juridictionnelle est issu de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 entrée en vigueur le 1er janvier 1992. Avec l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles, l'aide juridictionnelle est une des composantes de l'aide juridique qui s'est substituée à l'aide judiciaire instituée en 1972.

Alors qu'on dénombrait, en 1991, 348.587 admissions à l'AJ, ce nombre s'est élevé à 985.110 en 2017. Par ailleurs, il ressort du projet de loi de finances pour 2019 que les dépenses relatives à l'*aide juridictionnelle* devraient atteindre 506,7 millions d'euros et le nombre de personnes éligibles à l'AJ pour 2019 devrait continuer d'augmenter, poursuivant la tendance observée ces dernières années. Cette croissance des dépenses a révélé les insuffisances, notamment budgétaires, du dispositif si bien que l'impératif de réforme fait consensus au sein des acteurs de l'institution judiciaire.

Pour autant, la réforme de l'aide juridictionnelle ne saurait se réduire à des mesures relatives au pilotage du budget, le dispositif d'aide juridictionnelle ne pouvant être repensé uniquement au prisme d'insuffisances financières. En effet, des difficultés ayant trait à l'accès à l'AJ ont pu être relevées par le Défenseur des droits qui le conduisent à formuler plusieurs recommandations à savoir :

- l'amélioration des rémunérations et du défraiement des avocats pour garantir la qualité de l'assistance et de la représentation des plus vulnérables ;
- l'extension de l'AJ à la médiation conventionnelle obligatoire préalable à la saisine de la juridiction même lorsqu'elle ne donne pas lieu à une homologation judiciaire en l'absence d'offre publique gratuite ;
- l'extension de l'AJ à la phase transactionnelle du FGTI ;
- la modification des règles d'attribution de l'AJ afin de prévoir des mesures appropriées pour les personnes dans une situation de précarité telle qu'elles ne sont pas en mesure de fournir les pièces demandées par les BAJ ;
- l'extension par voie réglementaire des bonnes pratiques de certains BAJ consistant à demander une attestation sur l'honneur aux usagers qui se trouvent dans l'impossibilité de fournir un avis d'imposition pour justifier de leurs ressources, ainsi que l'harmonisation de ces pratiques ;
- le relèvement des plafonds d'admission à l'AJ en cohérence notamment avec le seuil de pauvreté,
- la mise en place à brève échéance d'un dispositif efficient permettant d'assurer un traitement des demandes dans un délai raisonnable ;
- pour le dépôt d'une demande d'AJ, le maintien d'une voie papier et le renforcement des services susceptibles de diffuser l'information et d'accompagner les usagers dans leurs démarches par voie dématérialisée, ainsi que la mise en place de dispositifs qui prennent en considération les usagers qui ne disposent pas d'un identifiant fiscal ou d'un numéro de sécurité sociale ;
- la précision du délai et du niveau d'information de l'utilisateur avant le prononcé de la caducité de la demande d'AJ ainsi que l'uniformisation des pratiques en la matière ;
- l'octroi d'un délai supplémentaire par les BAJ aux personnes en situation de précarité économique et sociale pour leur permettre d'effectuer leurs démarches auprès d'un centre des impôts, et le prononcé d'un sursis à statuer pour les inviter à se faire domicilier ;
- la transmission d'instructions pour qu'une attention particulière soit apportée lors de la gestion par les BAJ des dossiers de demandes d'AJ formulées par des mineurs non accompagnés ;

- une meilleure appréciation de la situation des personnes hospitalisées sans leur consentement afin qu'elle soit, de ce seul fait, considérée comme dignes d'intérêt, et que dans ce cadre, ces personnes ne se voient pas opposer de conditions de ressources et bénéficient de l'AJ.

En outre, le Défenseur des droits rappelle ses recommandations :

- invitant à la mise en œuvre de la proposition n°5 du rapport d'information n° 3319 de la commission des lois visant à introduire la prise en charge par l'Etat de la consultation juridique préalable à une demande d'aide juridictionnelle,
- visant à rendre facultative la production de l'avis d'imposition ou de non-imposition prévue à l'article 34 du décret ou, à tout le moins, à dispenser de la production d'une telle pièce les personnes récemment arrivées en France ou se trouvant dans une situation de dénuement telle qu'elles n'ont pu accomplir leurs obligations fiscales, en particulier lorsque l'état d'impécuniosité dans lequel elles se trouvent se déduit de la décision qu'elles entendent contester.