

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 4^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

COMPTE RENDU INTEGRAL — 5^e SEANCE

1^{re} Séance du Jeudi 7 Octobre 1971.

SOMMAIRE

1. — Communication de M. le président du Sénat (p. 4359).
2. — Aide judiciaire. — Discussion d'un projet de loi (p. 4360).
M. de Grally, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.
Discussion générale : MM. Gerbet Commenay, Brugnion, Tisserand, Buslin, Massot, Krieg, Charles Bignon, Fontaine, Pleven, garde des sceaux, ministre de la justice. — Clôture.
Passage à la discussion des articles.
MM. le rapporteur, le garde des sceaux.
Renvoi de la suite de la discussion.
3. — Ordre du jour (p. 4376).

PRESIDENCE DE M. ROLAND NUNGESSER,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

* (1 f.)

— 1 —

COMMUNICATION DE M. LE PRESIDENT DU SENAT

M. le président. J'ai reçu de M. le président du Sénat la lettre suivante :

« Paris, le 5 octobre 1971.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que dans ses séances des 2 et 5 octobre 1971, le Sénat a procédé à l'élection de son bureau qui se trouve ainsi composé :

« Président : M. Alain Poher ;

« Vice-présidents : MM. François Schleiter, Etienne Dailly, André Méric, Jacques Soufflet ;

« Questeurs : MM. Gérard Minvielle, Jacques Ménard, René Jager ;

« Secrétaires : MM. Auguste Billiemaz, Charles Cathala, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Beaudouin de Hauteclouque, Bernard Lemarié, Jacques Piot, Hector Viron.

« Veuillez agréer, monsieur le président, les assurances de ma haute considération.

« Signé : ALAIN POHER. »

Acte est donné de cette communication.

— 2 —

AIDE JUDICIAIRE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi instituant l'aide judiciaire (n° 1770, 1991).

La parole est à M. de Grailly, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Michel de Grailly, rapporteur. Mesdames, messieurs, notre session s'est ouverte sous le signe de l'affirmation, de la part du Gouvernement, d'une volonté résolument réformatrice dans le domaine de la justice.

Votre commission des lois vient de consacrer ses travaux à l'examen de deux textes d'une importance considérable, l'un relatif à la réforme de ce qu'on appelle les professions judiciaires — les professions d'avocat et d'avoué — l'autre — et c'est celui dont nous allons délibérer — instituant l'aide judiciaire.

Ces deux réformes sont étroitement liées. Les conditions de déroulement des travaux de la commission ont eu pour conséquence que le texte instituant l'aide judiciaire soit soumis en premier aux délibérations de l'Assemblée, mais M. le garde des sceaux ne me contredira pas et vous confirmera, je pense, que le projet de loi instituant l'aide judiciaire a été conçu et que, par conséquent, vos délibérations devront se situer dans la perspective de l'unité des professions d'avocat et d'avoué, les deux réformes devant entrer en application à la même date, lors de la prochaine rentrée judiciaire, le 16 septembre 1972.

Nous sommes nombreux, j'en suis certain, sur les bancs de cette Assemblée, à approuver sans réserve la volonté du Gouvernement de réformer la justice. Elle répond à notre attente souvent exprimée par beaucoup d'entre nous.

Si les problèmes de la justice ne sont pas toujours perçus dans une dimension politique quotidienne, il n'en est pas moins vrai qu'ils sont ressentis comme fondamentaux par tout citoyen.

L'Etat doit la justice aux citoyens et les citoyens attendent de lui une justice, jamais assez parfaite à leurs yeux, même si, pour beaucoup, la perfection se confond avec ce qu'ils en attendent personnellement.

Toutes les sociétés organisées, même les plus primitives, ont répondu à cette attente par la mise en place d'institutions judiciaires et de règles de procédure dont le rôle est d'assurer une égalité entre ceux qui recourent aux services de la justice.

Mais toujours, en tout temps, ce principe de l'égalité devant la justice s'est heurté à des difficultés de fait. Il est rare que la justice ne soit pas théoriquement gratuite, je veux dire par là qu'on y accède sans un paiement. Dans la plupart des civilisations, et non seulement les civilisations modernes, la justice est gratuite en ce sens, mais elle comporte toujours des charges.

D'abord, l'Etat, dans la mesure où il assume la responsabilité de l'organisation judiciaire, dans la mesure où sa mise en place lui coûte, perçoit en contrepartie des droits à l'occasion des actes judiciaires.

L'accès à la justice nécessite aussi l'intervention d'un certain nombre d'auxiliaires. Leur assistance est souvent obligatoire et presque toujours nécessaire. L'intervention de ces auxiliaires est onéreuse.

Et puis les tribunaux ont besoin, pour rendre une bonne justice, de faire appel à des experts rétribués par les justiciables. Les témoins qui doivent être entendus à l'occasion d'un procès reçoivent des indemnités.

Il faut enfin exécuter les décisions de justice, ce qui coûte encore aux justiciables. La justice ne peut donc pas être gratuite en fait, si elle l'est dans le principe.

En outre, le coût de la justice est toujours incertain. Une bonne justice ne peut pas fonctionner économiquement. La notion de justice n'est absolument pas fondée sur les règles de l'économie. Elle est presque contradictoire avec les impératifs de celle-ci. Une bonne justice tend vers la perfection. Elle a, en tout cas, la prétention d'y tendre. Il est donc dans sa nature de ne pas mesurer le coût de son fonctionnement.

Retenez ce point, et retenez aussi l'élément d'incertitude — il est essentiel — en face duquel se trouve le plaideur lorsqu'il doit engager une action en justice ou y défendre.

Le problème — j'y insiste — ne date pas d'hier : il s'est posé en tout temps à tous les pays. Mais il est remarquable que toutes les civilisations l'aient résolu — même si la solution retenue était plus ou moins bonne — et qu'il ait toujours existé des institutions dont la fonction fût de permettre à tous les individus, même aux plus dépourvus de moyens matériels, d'accéder à la justice.

De telles institutions étaient bonnes dans une société donnée aussi longtemps qu'elles se trouvaient en harmonie avec les besoins et les aspirations des citoyens. Aujourd'hui, la question se pose de savoir si notre législation, qui remonte au XIX^e siècle — il s'agit de l'occurrence de la loi de 1851 sur l'assistance judiciaire, dont les mécanismes fondamentaux n'ont pas été modifiés depuis lors — répond aux aspirations de la société française de la deuxième moitié du XX^e siècle.

Pour ma part, je crois qu'il n'en est rien, mesdames, messieurs, et j'espère vous démontrer que la loi de 1851 ne remplit plus son office, ce dont le Gouvernement a eu conscience en déposant son projet de loi.

Pour ce faire, je vous dirai quels sont les principes sur lesquels repose le projet de loi dont nous sommes saisis. Je vous dirai aussi pourquoi la commission des lois approuve non seulement l'idée de la réforme, mais encore les principes sur lesquels elle se fonde. Je vous dirai enfin quelles sont ses propositions d'amendement qui ne tendent pas, comme on a pu le prétendre faute d'une information suffisante, à restreindre la réforme, mais au contraire à lui donner sa plénitude et — je le pense — à assurer son succès.

La loi de 1851 était d'inspiration essentiellement charitable. A l'époque, le rapporteur avait fait valoir que l'application de la loi serait confiée aux « honorables corporations judiciaires mettant au service des indigents, dont après un examen attentif la cause leur paraît bonne, leur temps et leur zèle ».

Les dispositions de la loi étaient conçues pour être appliquées « en conciliant les sentiments de générosité et d'amour de la justice avec la raison et la prudence ». Elles faisaient ainsi appel à l'esprit de charité des auxiliaires de la justice auxquels on demandait, dans certains cas, de prêter gratuitement leur concours.

La loi organisait les bureaux d'assistance judiciaire, composés essentiellement de ces auxiliaires de la justice, et leur laissait le pouvoir d'octroyer l'assistance judiciaire selon les cas d'espèce.

Le bureau est souverain à la mesure du procès à engager. Pour tel procès de faible importance, il considérera que le plaideur n'a pas besoin de l'assistance ; pour tel procès coûteux, dont le plaideur ne pourrait supporter les frais, il accordera l'assistance.

Le principe de l'assistance octroyée « sur mesure » n'est pas choquant en soi. Mais il est regrettable que la loi n'ait pas prévu de règles préétablies, de normes, s'imposant aux bureaux. De telle sorte qu'ils n'appliquent pas une loi sociale mais leur volonté à chaque cas d'espèce, en fonction non seulement des charges mais quelquefois aussi du fond du procès.

Que chacun sache que cette critique ne vise en rien, je dis bien en rien, l'œuvre accomplie pendant plus d'un siècle par les bureaux d'assistance judiciaire. Bien au contraire, la commission des lois unanime, au cours de sa discussion générale, a tenu à rendre un hommage mérité au dévouement, à la compétence, au sens du bien public dont n'ont cessé de faire preuve ces bons serviteurs de la justice qu'ont été les présidents et les membres des bureaux d'assistance judiciaire.

Mais là n'est pas la question. La question est de savoir, d'une part, si aujourd'hui nous pouvons nous contenter d'une législation qui laisse à la discrétion d'auxiliaires de la justice l'octroi non pas d'un droit mais d'une faveur, et, d'autre part, s'il est compatible avec nos mœurs que la charge d'une institution sociale ne soit supportée que par une catégorie particulière de citoyens, en l'espèce les auxiliaires de la justice.

On peut également émettre d'autres critiques à l'encontre des mécanismes actuels de l'assistance judiciaire, et notamment le fait que l'assisté, s'il a perdu son procès, doit en payer les frais, à l'exclusion des honoraires de son avocat.

Un magistrat a pu écrire ceci que je trouve tout à fait pertinent : « Le bénéficiaire de l'assistance judiciaire est accordé à celui qui n'a pas les ressources suffisantes pour faire face aux frais d'un procès. Ce procès terminé, surtout s'il l'a perdu, ne lui a pas procuré meilleure fortune. Que dirait-on d'un système d'aide médicale où le malade serait obligé de rembourser les frais médicaux, pharmaceutiques, chirurgicaux, s'il ne guérissait pas ou s'il mourait ? »

On ne saurait mieux dire, et je pense qu'avec cette observation se trouve achevée la démonstration de l'inadéquation de l'assistance judiciaire à la fonction sociale qui devrait être la sienne.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, on retrouve l'ensemble de ces critiques : absence de toute norme légale faisant de ce que nous allons maintenant appeler l'aide judiciaire un droit et non plus une faveur ; impossibilité de tenir compte de situations distinctes de celle de l'indigence sans pour autant qu'elles permettent de supporter les frais et surtout l'incertitude du coût du procès, d'où la prévention des prudents à l'égard de la justice ; enfin, le fait que la charge exclusive de l'assistance judiciaire pèse exclusivement sur une catégorie de citoyens par l'exercice gratuit de leur activité professionnelle.

Une institution sociale ne peut exister comme telle qu'à la charge de la collectivité. C'est la collectivité qui doit l'assumer. C'est à quoi tend le projet de loi qui nous est soumis.

Ce texte a un premier mérite, celui de la forme. Quand on le compare — et lorsqu'on réforme une législation on a nécessairement sous les yeux la loi qu'on veut réformer avant d'étudier celle qu'on veut édicter — à la loi de 1851 alourdie de ses alluvions successives, je dois dire que le contraste est frappant. Vous admettez, monsieur le garde des sceaux, que vous en partagez le mérite avec le constituant de 1958, car c'est un peu grâce à l'article 34 de la Constitution que votre loi est belle.

M. René Pleven, garde des sceaux, ministre de la justice. Je partage aussi ce mérite avec les magistrats de la chancellerie !

M. Michel de Grailly, rapporteur. Lorsque je m'adressais à vous, c'était aussi à votre personnage collectif, monsieur le garde des sceaux.

Revenons de ce projet de loi deux éléments essentiels. D'abord, les critères et les conditions de l'aide judiciaire seront désormais définis par la loi. L'aide pourra être totale ou partielle ; on tiendra donc compte des situations intermédiaires que j'évoquais il y a un instant. Enfin, celui qui aura la charge de soutenir le procès — l'avocat ou plutôt, car je me place dans la perspective du 16 septembre 1972, le futur professionnel qui naîtra de la fusion des professions d'avocat et d'avoué — ne prêtera plus son concours gratuitement et aura droit à une indemnisation.

Ensuite, la charge de l'aide judiciaire incombera à l'Etat qui, d'une part, assurera le versement de l'indemnité forfaitaire due à l'avocat, d'autre part, renoncera à percevoir aucun droit sur l'assisté, non seulement à titre d'avance comme dans la législation actuelle, mais encore après le procès.

La mise en œuvre de ces principes implique bien entendu une réforme de la composition et du fonctionnement des bureaux d'aide judiciaire. L'aide judiciaire ne sera plus, comme l'était l'assistance judiciaire, la chose des auxiliaires de la justice. Aussi, ses bureaux seront-ils présidés par un magistrat et verront-ils siéger à côté des auxiliaires de la justice des fonctionnaires de l'Etat.

Mesdames, messieurs, je l'ai dit, la commission des lois a pleinement approuvé la motivation de ce projet de loi. Convaincue de l'opportunité d'une réforme, elle a conscience de son importance et ne saurait envisager son échec : elle veut contribuer à son succès. C'est très exactement dans cet esprit qu'elle vous proposera plusieurs amendements, importants je l'admets, et dont on pourrait presque dire qu'ils bouleversent l'architecture du projet de loi établi par le Gouvernement, mais dont je vous demanderai, monsieur le garde des sceaux, de reconnaître qu'ils n'en altèrent en rien la philosophie.

Au contraire, ils se situent, pensons-nous, dans le droit fil de cette réforme sociale que constitue le projet, mais aussi dans la perspective d'une application très étendue de la loi. C'est pourquoi, avant d'indiquer quelles sont les propositions de la commission, je veux revenir sur la situation actuelle.

Lors de la première année d'application de la loi de 1851, quelque 8.000 demandes d'assistance judiciaire avaient été formulées ; un peu moins de la moitié avaient été admises. En 1935, leur nombre avait plus que doublé : plus de 115.000 demandes avaient été présentées et 66.000 avaient été admises. En 1947, ces chiffres étaient descendus respectivement à 93.000 et à 42.000. Depuis, il n'ont cessé de décroître et, vers les années 60, le nombre de demandes en première instance s'est stabilisé autour de 60.000, pour 30.000 admissions.

Il est intéressant de comparer ces chiffres avec celui des instances introduites. En effet, on pourrait penser que s'il n'y a plus aujourd'hui que 60.000 demandes d'assistance judiciaire, contre près du double voilà trente-cinq ans, c'est que moins de procès sont engagés. Or, il n'en est rien ! Le nombre de procès

engagés était un peu moins élevé en 1935 qu'aujourd'hui. C'est donc la proportion de demandes d'assistance judiciaire qui a accusé une chute verticale : 60.000 demandes pour 170.000 instances introduites devant les juridictions de premier degré ; négligeons les affaires par défaut. Avec deux plaideurs par instance, cela donne 340.000 plaideurs pour 30.000 admissions au bénéfice de l'assistance judiciaire. D'après les statistiques de la chancellerie, on peut donc dire que dans l'ensemble quelque 6 p. 100 seulement des plaideurs bénéficient de l'assistance judiciaire.

Doit-on en conclure que les personnes de condition modeste ne plaident pas, comme on le pense généralement ?

Les statistiques montrent que nous nous trompons là encore. Le ministère de la justice a fait établir une statistique à l'aide de sondages et d'études plus particulièrement poussées en ce qui concerne un tribunal considéré comme représentatif.

On a découvert ainsi que plus de 48 p. 100 des plaideurs disposaient de ressources inférieures à 800 francs par mois et que 28 p. 100 avaient des ressources comprises entre 800 et 1.500 francs. Autrement dit, plus de 75 p. 100 des plaideurs disposeraient de moins de 1.500 francs par mois.

Ce chiffre constitue précisément le plafond que le Gouvernement envisage de fixer comme limite supérieure d'admission à l'aide judiciaire.

Selon les statistiques de la direction générale des impôts relatives aux revenus fiscaux, 45 p. 100 des foyers fiscaux ont un revenu net global inférieur à 800 francs. Les statistiques correspondent. Ainsi 45 p. 100 de plaideurs pourraient prétendre à l'assistance judiciaire.

Nous sommes loin du compte, et même très loin. Nous constatons que l'assistance judiciaire ne fait pas recette.

Nous devons nous demander pourquoi, si nous ne voulons pas que notre réforme soit un échec.

Je crois qu'il y a deux raisons à cette désaffection à l'égard de l'assistance judiciaire, et je vous demande de retenir.

Sur la première, j'ai déjà insisté tout à l'heure. L'assistance judiciaire est une institution de charité : or, pour beaucoup, il y a un certain amour-propre à ne pas accepter et en tout cas à ne pas demander la charité, de même qu'il y a pour d'autres quelque amour-propre à l'exercer.

En outre — il faut bien le dire, car c'est un problème qu'il convient d'aborder franchement — le plaideur qui ne plaidera peut-être qu'une fois dans sa vie a l'impression que sous le régime de l'assistance judiciaire il ne bénéficiera pas de la même justice que s'il plaide librement. Tout est là, mes chers collègues.

Pour que la réforme réussisse il faut qu'elle réponde aux aspirations de ceux pour qui elle est proposée, et le texte qui nous est soumis se situe très exactement dans cet esprit. Mais il faut aussi que la loi soit telle qu'elle assure réellement une même justice à ceux qui plaideront avec le bénéfice de l'aide judiciaire et à ceux qui plaideront selon le mode classique.

Quel est le nœud du problème ? De même qu'une réforme du régime de santé passe par la réforme du régime des médecins, la réforme du fonctionnement de la justice passe, qu'on le veuille ou non, par la réforme de la profession d'avocat. Il est bien évident que les conditions faites aux avocats sous le régime de l'assistance judiciaire n'étaient pas bonnes. La plupart du temps, ils recevaient le dossier à la fin de la procédure ; ils étaient commis d'office ; ils rencontraient ou non leur client. Ce n'était pas la meilleure justice. Devait-on leur en faire grief ? Je ne le crois pas et, d'ailleurs, ce n'est pas mon sujet.

Il est certain que le rapport entre l'avocat et le plaideur n'était pas le même que dans le cas du recours à la procédure classique. Sous le régime de l'aide judiciaire telle que nous la voulons, il faut que ce rapport reste le même.

D'autre part — et c'est la seconde observation sur laquelle reposent les propositions de la commission — si nous prévoyons, comme je le souhaite, une très large application de l'aide judiciaire, il n'est pas possible de demander à l'Etat d'en supporter la charge exclusive. L'Etat doit y contribuer mais il ne doit pas l'assumer seul.

Compte tenu de ces deux principes, voici les propositions de la commission, que je schématiserai puisque nous les retrouverons tout à l'heure au cours de la discussion des articles.

Il faut distinguer la situation d'aide judiciaire totale — le projet de loi établit la distinction mais celle-ci devrait être plus complète — de la situation d'aide judiciaire partielle.

Dans le premier cas, le bénéficiaire de l'aide judiciaire sera dispensé de l'ensemble des frais du procès. Dans le second cas, il devra verser une contribution forfaitaire, mais non pas nécessairement uniforme.

Les commissions d'aide judiciaire qui seront instituées — et sur ce point nous nous rallions aux propositions du Gouvernement — auront une double fonction. D'abord, elles constateront que le requérant remplit bien les conditions légales d'obtention de l'aide judiciaire et elles diront s'il se trouve dans les conditions de l'aide totale ou dans celles de l'aide partielle.

Ensuite, lorsque le plaideur se trouvera dans les conditions de l'aide partielle — c'est là une des innovations introduites par la commission des lois — la commission d'aide judiciaire fixera, selon un certain nombre de critères dont le plus important sera la situation du requérant — mais en tenant compte également de l'importance de l'intérêt de son procès — la contribution à un chiffre dont les limites minimale et maximale seront fixées par décret.

La commission des lois souhaiterait que ces limites constituent un très large éventail ou une très large fourchette, pour employer la terminologie à la mode.

En ce qui concerne la contribution forfaitaire aux frais du procès, le plaideur sera dispensé de tous droits, soit qu'il y ait exonération totale, soit que ces droits soient, s'il échut, recouverts sur l'adversaire par l'Etat.

En ce qui concerne les différents frais de justice, et notamment le paiement des experts — c'est un des éléments les plus onéreux des procès — la rémunération des officiers ministériels, dans les situations où, malgré la fusion des avocats et des avoués, un officier ministériel interviendra et, singulièrement, au stade de l'exécution — les huissiers, dans tous les procès — la rémunération des officiers ministériels, dis-je, sera assurée par l'Etat, dans des conditions qui seront fixées par décret.

Enfin, selon le système élaboré par la commission, les avocats ne recevront aucune rémunération de l'Etat mais seront indemnisés par des fonds d'aide judiciaire, auxquels seront versées les contributions soit de l'Etat dans le cas d'aide judiciaire totale, soit du plaideur dans le cas d'aide judiciaire partielle.

J'ajoute — car tout est intimement lié — que le rôle du bâtonnier sera non pas de commettre un avocat sur une liste de stagiaires, mais de le désigner, au besoin en ratifiant le libre choix, que nous souhaitons, du plaideur.

Je sais que l'on a fait des objections au libre choix. C'est une question de détail sur laquelle je reviendrai, monsieur le garde des sceaux, lors de la discussion des articles.

Mais je pense que cet ensemble de dispositions garantit le caractère libéral de l'exercice de la profession, aussi bien dans le cas d'aide judiciaire que dans tous les autres cas.

La commission souhaite que les fonds d'aide judiciaire soient dotés de ressources autres que les contributions dont je viens de parler.

Nous prévoyons notamment la perception d'un droit de plaidoirie spécial, dans toutes les instances à la charge des plaideurs qui ne bénéficient pas de l'aide judiciaire.

Je sais d'ores et déjà que cette proposition n'a pas l'agrément du Gouvernement. Je vous dirai, monsieur le garde des sceaux, deux choses à ce sujet.

La première, c'est qu'il ne me paraît pas choquant, au contraire, qu'à côté de la solidarité de l'ensemble de la collectivité, que traduit la contribution de l'Etat, et de la solidarité des auxiliaires de la justice, soit mise en œuvre une solidarité de l'ensemble des plaideurs avec ceux qui bénéficient de l'aide. En particulier, je ne vois nullement ce que pourrait avoir d'inacceptable le fait qu'une société plaidant devant le tribunal de commerce paie un droit de 15 francs.

Vraiment, monsieur le garde des sceaux, si je vois très bien les avantages de ce système, j'en perçois mal les inconvénients. J'y reviendrai.

D'autre part, un texte de 1958 prévoit que, si l'issue du procès de celui qui a bénéficié de l'assistance judiciaire lui a procuré des ressources, il doit rémunérer l'avocat qui a conduit le procès. Dans le système proposé par la commission, cette disposition sera abandonnée, mais le plaideur devra verser une contribution complémentaire au fonds lui procurant ainsi des ressources qui lui permettront de fixer à un niveau de péréquation convenable l'indemnisation des avocats qui prêteront leur concours au fonctionnement de l'aide judiciaire.

La commission propose, enfin, de compléter les dispositions du projet de loi instaurant, à côté de l'aide judiciaire, une aide juridique.

Il n'est pas mauvais de rappeler, à l'occasion de ce débat, l'ignorance des citoyens envers la justice, leur éloignement de la justice.

Vous aviez derrière vous, hier, monsieur le garde des sceaux, un prestigieux commissaire du Gouvernement, en la personne du doyen Carbonnier. Voici ce qu'il écrivait récemment :

« Pour toute une multitude, le juge est comme absent de l'univers moral, ou, du moins, il est refoulé à la périphérie avec les hommes de loi, ses frères, avec les plaideurs, ses enfants. Il y rejoint sans doute les militaires pour former avec eux une sorte de secteur quaternaire — s'il faut parler à l'instar des économistes — la zone des activités gratuites, destructrices, la zone des tempêtes, des guerres et des conflits. »

Croyez-vous, en votre qualité de ministre de la justice, que cette situation soit normale ? La justice doit reprendre sa place dans la nation, et le citoyen doit de plus en plus s'en rapprocher, non pas nécessairement pour chicaner, mais pour la mieux connaître, et savoir les services qu'il peut attendre d'elle.

L'instauration de ces services publics de consultation que je prévois va dans ce sens. Je sais bien, pour en avoir entendu l'objection dans votre bouche, que l'on peut se demander s'il est nécessaire d'en prévoir l'institution à titre obligatoire. Si vous le voulez, nous en reparlerons tout à l'heure. Mais je pense que l'idée doit être retenue, soit pour être insérée dans la loi, soit pour être traduite dans les faits.

Mesdames, messieurs, je voudrais vous faire comprendre que les préoccupations de la commission ont tendu à proposer au Parlement des solutions qui répondent exactement aux besoins auxquels la réforme devra satisfaire, à assurer réellement, et non pas seulement théoriquement, une égalité entre les plaideurs; faire en sorte qu'il n'y ait pas deux modes d'accès à la justice, pour les uns un mode quasi administratif, pour les autres un mode libéral.

Selon le système de la commission, dans tous les cas, celui qui soutiendra la demande ou qui assurera la défense devant les tribunaux exercera son ministère suivant le même mode, le seul qui convienne ici : le mode libéral.

Vous nous demandez, monsieur le garde des sceaux, d'accorder avec vous une grande réforme sociale. Nous en sommes d'accord. Le problème social, aujourd'hui, n'est plus un problème de sécurité; c'est un problème humain, et je crois que nous devons, à notre époque, nous souvenir de certains enseignements de Proudhon. Nous devons nous efforcer de créer dans ce domaine, comme dans tous les autres, des institutions au service desquelles l'homme pourra donner sa pleine mesure.

Un magistrat, dont il serait insuffisant de dire qu'il est éminent, car je le tiens, pour ma part, pour un admirable magistrat et pour un grand esprit — je parle de Maurice Rolland, dont l'amitié m'honore — citait, dans un écrit récent, la petite phrase que voici : « La justice, c'est comme la lumière : on ne sait pas ce que c'est, mais quand elle n'est pas là on s'en aperçoit ».

M. Jean Charbonnel. Très bien !

M. Michel de Grailly, rapporteur. Le but de la réforme, le but que vous poursuivez, monsieur le garde des sceaux, celui que poursuit la commission des lois, c'est de faire en sorte que, demain, la justice soit plus accessible, mais aussi plus compréhensible et présente.

Plusieurs solutions sont possibles.

L'Assemblée va se prononcer souverainement, et nous nous entendrons d'autant mieux dans la discussion que nous poursuivons le même dessein.

Si nous réunissons dans ce grand dessein qui est, en définitive, de doter notre pays d'une justice pour notre temps, nous pourrions, les uns et les autres, tirer une légitime fierté de notre action. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Gerbet.

M. Claude Gerbet. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi dont nous avons à débattre aujourd'hui ne peut que réjouir ceux qui ne cessent de rechercher une

justice plus humaine, plus accessible, et qui exigent qu'elle le soit pour tous, mais d'abord pour les moins favorisés.

Si, monsieur le garde des sceaux, j'ai passionnément combattu, hier, certaines dispositions du projet de loi relatif à la filiation, en filigrane duquel je craignais de voir surgir un jour une dégradation irréversible des principes traditionnels qui sont la force de notre civilisation, j'ai, cet après-midi, la satisfaction de vous apporter mon appui et celui du groupe des républicains indépendants. Je souhaite ardemment que puisse se ranger derrière vous une très large majorité.

Le système actuel de l'assistance judiciaire est depuis longtemps condamné. Il ne répond plus aux besoins des temps modernes. Des critiques ont été faites; certaines sont fondées, d'autres sont injustes.

Du système actuel, on a dit, à juste titre, qu'il constituait une mesure de charité, l'assistance judiciaire étant octroyée aux indigents puisque la constitution d'un dossier d'assistance judiciaire est subordonnée à une déclaration d'indigence contresignée par le maire de la commune.

Ce système est aussi une dispense provisoire du paiement des frais exposés par le Trésor.

Enfin, la charge de l'assistance et de la postulation pèse sur les auxiliaires de justice qui ont eu à honneur d'assurer pendant plus d'un siècle — ce fut souvent le fait des plus jeunes et des plus démunis d'entre eux — le service de l'assistance judiciaire.

Cependant, le système actuellement en vigueur soulève des critiques qui sont moins fondées.

On a dit que les bureaux actuels auraient tendance à évoquer le fond du procès, donnant ainsi une idée fautive de la justice; que l'assistance judiciaire est octroyée — comme les textes l'exigent — de façon totale, ou refusée totalement, sans aucune mesure intermédiaire. On a insinué, enfin, que les professions judiciaires, étant en majorité dans les bureaux, auraient tendance à restreindre le plus possible l'octroi de l'assistance pour diminuer leurs charges.

Ces critiques sont injustes, comme nous allons le voir.

Monsieur le garde des sceaux, j'assume depuis douze ans la charge de président d'un bureau départemental d'assistance judiciaire, et c'est avec l'expérience que j'ai ainsi acquise que je voudrais, en quelques mots, donner mon opinion, à l'ouverture de cet important débat.

Un bureau d'assistance judiciaire, mes chers collègues, se compose de cinq personnes: le délégué du préfet, le représentant du Trésor, un délégué nommé par l'assemblée générale du tribunal, un avocat désigné par le conseil de l'ordre, un avoué désigné par la chambre départementale. Ainsi, dans les bureaux, les auxiliaires de justice sont en minorité, et non pas en majorité, comme on l'a dit inexactement.

On a reproché aussi à certains bureaux de fixer un plafond peu élevé au-dessous duquel ils accordent l'assistance et au-dessus duquel ils ne l'accordent point. C'est vrai pour certains d'entre eux, mais inexact pour la plupart.

De nombreux bureaux ont en effet établi une jurisprudence prétorienne qui réalise depuis longtemps, monsieur le garde des sceaux, le but que vous cherchez à atteindre aujourd'hui, à savoir: une modulation de l'assistance judiciaire — que les textes ne permettent pas — c'est-à-dire, d'abord, l'assistance judiciaire totale à ceux qui sont hors d'état de payer, compte tenu de leurs ressources mais aussi de leurs charges familiales, sans oublier les pensions ou provisions *ad litem* que le tribunal pourrait éventuellement imposer. Cette jurisprudence a réalisé également une assistance judiciaire partielle, non pas comme en Belgique, où elle peut être fixée à concurrence du quart ou du tiers, mais une assistance judiciaire modulée à partir de tel stade de la procédure ou pour une mesure d'instruction onéreuse, comme une expertise. De nombreux bureaux procèdent ainsi depuis longtemps. Ils ont, de cette façon, humanisé des textes anciens que nous devons bien aujourd'hui nous décider à refondre en suivant le chemin qu'ils nous ont tracé.

Il serait donc profondément injuste de reprocher aux bureaux une situation que la plupart d'entre eux ont eu à cœur de modifier pour le plus grand bien de leurs concitoyens les moins favorisés.

Je sais gré à M. le rapporteur d'avoir bien voulu rendre hommage à ceux qui, depuis tant d'années, se dévouent dans ces bureaux et qui non seulement font l'impossible pour tenir compte de situations difficiles, mais aussi parviennent — plus fréquemment qu'on ne le pense — à concilier les parties.

Le projet de loi qui nous est soumis, mes chers collègues, mérite à mes yeux, en son principe, une approbation sans réserve.

Non seulement l'indigence, mais aussi l'insuffisance de ressources ouvrira droit à l'aide judiciaire. Nous nous trouverons aussi en présence d'une possibilité de modulation, puisque l'aide judiciaire pourra être totale aussi bien que partielle.

Deux innovations heureuses sont à signaler dans le projet de loi: d'une part, l'Etat ne fera plus une avance récupérable sur le bénéficiaire de l'aide judiciaire; d'autre part, l'Etat prendra en charge une rémunération forfaitaire des frais, de plus en plus lourds, assumés par les auxiliaires de justice, charge qui va s'accroître au-delà du supportable.

Face à ce texte, qui est excellent, la commission des lois, pour mieux atténuer les buts visés par cette réforme, propose un mode de fonctionnement dont il convient de féliciter le rapporteur, M. de Grailly, puisqu'il l'a imaginé et fort bien défendu.

Dès lors que le nouveau système d'aide judiciaire entraînera nécessairement un plus grand nombre de procès, le bénéfice de cette aide étant accordé à un plus grand nombre de plaideurs, l'activité de l'avocat ne risque-t-elle pas d'être absorbée, en grande partie, par les soins à donner à ces litiges?

Ne peut-on craindre que le caractère libéral de la profession, l'indispensable indépendance de l'avocat, qui ne saurait être remise en cause dans un régime de liberté et de démocratie, ne soient, dans une certaine mesure, diminués?

Que pensera le plaideur qui, ayant à recouvrer une créance contre l'Etat ou à faire reconnaître un droit contre l'Etat, saura, après avoir obtenu l'aide judiciaire, que son conseil est payé par son adversaire? N'estimera-t-il pas alors que cet avocat n'est pas libre, puisque, après tout, il sera rémunéré par celui contre lequel il plaide?

C'est là un danger que nombre de membres de la commission des lois et des plus éminents, appartenant aussi bien à l'opposition qu'à la majorité, n'ont pas manqué de dénoncer et, compte tenu de cette lourde objection, la commission a finalement choisi le système préconisé par son rapporteur.

M. de Grailly vient d'exposer, bien mieux que je ne pourrais le faire — et ce n'est d'ailleurs pas mon rôle — l'économie de ce projet qui va constituer au niveau des cours d'appel un fonds d'aide judiciaire dont les ressources proviendront de l'aide de l'Etat lorsque l'aide judiciaire sera totale, des plaideurs lorsque l'aide judiciaire sera partielle, de la solidarité des plaideurs en général, c'est-à-dire de ceux qui, pouvant faire face aux frais d'un procès, auront à supporter un droit fixe, et également de la solidarité de la profession, puisque le règlement fait aux avocats sera modulé suivant qu'il s'agira d'un procès long et difficile ou d'un procès banal. Le seul reproche qu'on pourrait faire à ce système est sa lourdeur: pourquoi une caisse par cour d'appel? Pourquoi pas une caisse par barre ou même une caisse nationale? Ce point pourra être discuté tout à l'heure.

En conclusion on peut affirmer que les deux projets ont leurs avantages et leurs inconvénients. Ils ont toutefois un point commun qui est essentiel.

Quel que soit votre choix, vous allez, mesdames, messieurs, pour permettre à nos concitoyens les moins favorisés l'accès du prétoire des tribunaux, gardiens de leurs libertés et de leur patrimoine, remplacer la faveur par le droit et la notion d'assistance par celle de l'aide judiciaire.

C'est toute l'économie du projet. Puisse-t-il recueillir en cette Assemblée une adhésion quasi totale! (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Commenay.

M. Jean-Marie Commenay. Monsieur le garde des sceaux, je tiens à vous exprimer notre gratitude pour le dépôt de ce projet que notre groupe avait souvent réclamé dans le passé, d'abord, pour les justiciables, s'agissant d'une extension de l'ouverture des droits à l'aide judiciaire et d'une appréciation plus souple des ressources en la matière, et ensuite, pour les auxiliaires de la justice auxquels il convient d'assurer une légitime indemnisation de leurs frais.

Mais le passage de la notion d'assistance à celle d'aide ne saurait se confondre avec le droit systématique au procès. Il pourrait, en effet, en la matière — et je pense que l'Assemblée sera vigilante à cet égard — résulter des inconvénients financiers d'abord pour les justiciables non aidés, puisqu'il pourra y avoir un système de prélèvement, mais ensuite pour les

contribuables. Pourrait-on d'autre part négliger les incidences sociales d'un abus du recours contentieux ?

Par le biais de ce texte allons-nous alimenter des conflits de toute sorte ? Allons-nous provoquer de petites guerres entre voisins, entre parents ?

On a parlé du rôle des barreaux. Ayant eu l'occasion d'en présider, j'ai pu constater qu'ils opéraient souvent un filtrage des instances qui leur étaient soumises. Il y a là un aspect qui est loin d'être négligeable.

Sans faire de malthusianisme en la matière, il convient cependant de se montrer très prudent.

En écoutant M. le rapporteur, dont j'ai apprécié la clarté et la haute compétence, je n'ai pu me défendre d'un certain doute, d'abord au regard des professions judiciaires, ensuite au regard des usagers. Je ne conteste pas le caractère libéral et généreux d'une mesure que j'approuve personnellement — ce n'est pas mon propos — mais je pense qu'il faut tout de même veiller au caractère libéral de la profession d'avocat et singulièrement de la nouvelle profession puisque nous légiférons dans la perspective de sa réforme.

A cet égard, le système de service quasi public que la commission a édifié dans le domaine de la consultation, en particulier, me paraît constituer un pas vers l'étatisation. A cet égard je suis personnellement, comme de nombreux membres de cette Assemblée, assez réservé. Au surplus, je poserai une question d'ordre pratique. Les barreaux de province, et surtout les petits barreaux, pourront-ils facilement organiser le système de consultation mis sur pied par la commission, système qui n'est pas à dédaigner ni à repousser, mais qui s'inscrit davantage, me semble-t-il, dans le cadre d'une grande métropole bien plus que dans celui des petites villes où existent des barreaux qui sont eux aussi au service de la justice ?

D'ailleurs, la consultation elle-même étant déjà, en général, gratuite, nous avons, là encore, un pas difficile à franchir. Si ces dispositions étaient adoptées, que resterait-il de la notion du libre choix déjà tellement malmenée ? Tâchons de sauvegarder au moins certaines valeurs en la matière !

N'allons pas alourdir un système jusqu'à le faire progressivement disparaître !

Que deviendra même la notion de secret professionnel à laquelle non seulement les auxiliaires de justice, mais encore les usagers sont attachés ? Je trouve personnellement à cette formule de service quasi public que l'on veut introduire quelque chose de contestable. L'éminent souci de perfection, de méthode, qui a inspiré la commission dans son œuvre a fini par la conduire à des propositions excessives.

Nous ne devons pas traiter de la même manière les dépenses de justice et les dépenses de santé, car elles ne sont pas de même nature. Et si même on le pensait, la croissance parfois anarchique des dépenses de santé, que même les partisans du système de sécurité sociale dénoncent, devrait nous inciter à la circonspection. Prenons donc garde au danger qu'il y aurait à assimiler les unes aux autres !

Si nous approuvons résolument l'idée directrice de ce projet de loi, car il donne aux plus défavorisés la possibilité de se faire rendre justice dans des conditions exemplaires d'efficacité et de dignité, nous ne pourrions envisager favorablement une extension de cette entreprise qui tendrait à la création d'une sorte de secteur conventionné de l'assistance juridique — car c'est là une des tentations qu'il faut écarter — qui, si elle n'est pas présente à l'esprit des rédacteurs du texte, n'en est pas moins sous-jacente à celui-ci.

Outre son coût difficilement supportable, une telle institution saperait encore un peu plus l'indépendance de l'avocat, cette indépendance qu'il faut sauvegarder — les avocats sont d'ailleurs capables de le faire et je ne plaiderai pas pour eux — car elle est une garantie essentielle réclamée par celui pour lequel nous légiférons, c'est-à-dire le justiciable, lequel a effectivement besoin d'avoir en face de lui un confident qui ne soit pas constamment l'homme de l'Etat, de la puissance publique.

A cet égard, nous devons être vigilants, dans l'intérêt même de ceux que nous voulons servir. Par conséquent, nous espérons que l'Assemblée tout entière, notamment ses membres non spécialistes, saura s'intéresser à ce problème qui doit, non pas rester un débat entre initiés, mais être ouvert, comme la justice. Ainsi que vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, chacun ici doit s'y intéresser. C'est le souhait que je formule.

L'Assemblée, en serrant peut-être de plus près le texte gouvernemental et même en l'atténuant à certains égards, saura ainsi faire œuvre d'indispensable solidarité, à laquelle nous

sommes fermement attachés tout en ayant le souci de garder à la défense son caractère strictement « personneliste » qui est son essence même, dans l'intérêt de l'usager, du justiciable, et particulièrement du justiciable le plus défavorisé. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, des républicains indépendants et sur divers bancs.)

M. le président. La parole est à M. Brugnon.

M. Maurice Brugnon. Monsieur le garde des sceaux, mon ami René Chazelle aurait exposé, avec l'autorité qu'on lui reconnaît en matière judiciaire, la position du groupe socialiste sur le projet de loi en discussion ; malheureusement, il est empêché d'assister à cette séance — il le regrette vivement — et vous prie de bien vouloir l'en excuser.

Il m'échoit donc d'apporter, modestement, le témoignage de sympathie de notre groupe pour le projet d'institution de l'aide judiciaire.

Je justifierai cette sympathie par trois raisons.

La première, c'est que cette réforme est vraiment indispensable, car la législation actuelle de l'assistance judiciaire, héritée du XIX^e siècle, nous paraît à la fois désuète et inadaptée. On l'a déjà dit. Son procès n'est plus à faire. L'exposé des motifs du projet en est la condamnation. L'excellent rapport de la commission nous en donne aussi le témoignage.

Mais nous n'avions pas attendu cette confirmation officielle pour estimer périmée la loi de 1851, malgré les modifications qui lui ont été apportées par la suite, notamment en 1901. En effet, mes chers collègues, combien d'entre nous ont reçu dans leurs permanences, ou dans leur courrier, des appels désespérés de plaideurs dont la demande d'assistance avait été refusée pour des motifs d'autant plus contestables qu'ils ne correspondent généralement à aucun caractère objectif ? Au contraire, les éléments subjectifs vont généralement de pair avec un jugement au fond des affaires pour lesquelles l'assistance judiciaire est sollicitée.

Ainsi, malgré la législation généreuse du XIX^e siècle, qui ne manque d'ailleurs pas d'audace pour son temps, les citoyens ont de plus en plus l'impression qu'au lieu de leur permettre de demander justice, les décisions de l'assistance judiciaire constituent en elles-mêmes une sorte de jugement sommaire prématuré.

Mais la deuxième raison de notre sympathie pour votre projet, c'est le pas en avant qu'il fait faire à notre pays dans ce domaine essentiel de la protection des citoyens et du droit à la justice.

En annexe à son rapport, M. de Grailly nous donne un aperçu de la législation étrangère et surtout européenne. Celle-ci se caractérise par une grande ouverture d'esprit, par une certaine jeunesse — qui n'est pas étonnante puisqu'elle est postérieure à la dernière guerre — et surtout par une recherche de l'égalité et de l'équité qui ne figure pas dans nos lois d'assistance judiciaire.

Notre législation apparaît comme inspirée de la charité et non pas de la reconnaissance d'un droit. Or, qui oserait encore soutenir que la charité reste une notion moderne à une époque où l'on parle couramment de solidarité, d'équité ou d'égalité devant les services publics ?

Au sommet de ces services il y a incontestablement la justice qui est le fondement même de nos sociétés démocratiques.

Enfin, il y a à notre sympathie une troisième raison qui tient aux conditions dans lesquelles la commission des lois a examiné ce projet. Je ne voudrais d'ailleurs pas manquer à cette occasion de rendre hommage au travail effectué à cette occasion par le rapporteur, et l'on devine que dans ma bouche il ne s'agit point là de flatterie.

M. Jean Fontaine. Très bien !

M. Maurice Brugnon. Aussi bien me suis-je efforcé tout au long de ma vie d'ignorer la flatterie comme le blâme.

Votre projet initial, monsieur le garde des sceaux, traduisait une ambition, certes, mais une ambition timide. La commission a proposé une refonte totale du système que vous suggérez tout en en conservant l'esprit, et son travail me paraît plus logique et plus cohérent.

Dans son rapport, M. de Grailly expose que les propositions de la commission ont été guidées par une recherche accrue de l'égalité et de la meilleure manière de rendre la justice.

Elle a même eu recours à Proudhon pour justifier ses thèses, ce qui, vous le devinez, ne peut que nous faire plaisir. Voilà qui pourrait d'ailleurs expliquer que le groupe socialiste n'ait pas déposé d'amendement puisqu'il s'est rallié en commission à ceux qui ont été adoptés.

Cela étant posé, ne croyez pas que mon groupe se rallie pleinement au système nouveau de l'aide judiciaire. En effet, si nous pouvons en attendre d'heureux résultats, un certain nombre de questions méritent d'être posées. Actuellement, mes chers collègues, à peine la moitié de 60.000 demandes d'assistance sont acceptées par les bureaux compétents.

En revanche, la législation anglaise dont la commission s'est largement inspirée et qui trouve sa source dans les principes les plus sacrés du droit de la personne humaine et de *l'habeas corpus*, permet d'accorder près des trois quarts des 200.000 demandes annuelles.

L'aide judiciaire prévue par le projet de loi devrait améliorer dans ce sens le régime désuet de l'assistance judiciaire, et c'est ce que nous relevons d'essentiel et de positif dans le régime nouveau.

Mais alors, se posent un certain nombre de questions. D'abord cette réforme ne peut pas être dissociée de celle que nous examinerons la semaine prochaine et qui concerne les professions judiciaires. Or, nous savons que la suppression des charges d'avoué va entraîner une taxation supplémentaire qui alourdira considérablement les frais de justice et donc la participation qui sera demandée aux justiciables.

Alors, monsieur le garde des sceaux, l'effet de votre réforme de l'aide judiciaire ne va-t-il pas être « épongé », si je puis dire, par les charges nouvelles qui seront demandées aux justiciables pour le rachat des charges d'avoué ?

La seconde question tient au fonctionnement du service public de la justice.

En effet, l'aide judiciaire, rendue plus facilement accessible, devrait logiquement entraîner une augmentation sensible du nombre des affaires qui seront portées devant les tribunaux.

Or, monsieur le garde des sceaux, la justice ne parvient que très difficilement à faire face à ses tâches actuelles.

L'insuffisance du nombre des magistrats, les conditions de travail particulièrement mauvaises, dans des locaux vétustes et inadaptés et, enfin le bouleversement total qui résultera de la réforme des professions judiciaires, nous conduisent à vous demander si la justice pourra faire face à cet afflux de procédures supplémentaires.

Enfin, il reste une troisième question qui mérite, elle aussi, qu'on s'y attarde un instant.

On a beaucoup parlé de sécurité sociale de la justice lorsque vous avez déposé votre projet d'aide judiciaire ; les suggestions de la commission des lois accentuent encore la comparaison que l'on peut faire avec les systèmes de protection sociale.

Mais l'agent essentiel de cette sécurité sociale judiciaire, celui sur lequel va reposer en grande partie l'application de la loi nouvelle, c'est l'avocat dont l'organisation professionnelle — l'ordre — aurait pu d'ailleurs être utilement consultée.

Qu'il s'agisse de sa participation au service d'aide juridique proposée par M. de Grailly, de sa participation à la défense du bénéficiaire de l'aide, ou encore des conditions de sa rémunération, l'avocat apparaît comme pris dans l'engrenage de la solidarité.

Dès lors qu'il ne pourra plus, pratiquement, échapper au système, nous assisterons à une semi-fonctionnarisation d'une profession dont le caractère libéral, dans l'état actuel de la société, paraît en tout cas indispensable à l'indépendance de la défense, donc à l'indépendance de la justice.

La question est d'importance, surtout si on la rattache à l'autre projet que nous examinerons la semaine prochaine et qui mériterait lui aussi, sur ce point, de longs développements.

Telles sont les observations que le projet d'aide judiciaire appelle de la part de mes amis du groupe socialiste.

Notre préférence, je le redis, va incontestablement au système proposé par la commission des lois.

Votre compréhension vis-à-vis de ses amendements nous permettra, monsieur le garde des sceaux, d'apporter nos suffrages à votre projet.

Notre adhésion sera néanmoins encore facilitée si vous voulez bien répondre aux questions que je me suis permis de poser. Car finalement, s'il est bon que tous les citoyens puissent avoir librement recours à la justice pour faire valoir leurs droits,

encore faut-il que tous ceux qui participent à ses décisions trouvent dans le droit et dans la réalité les conditions de la sérénité et de l'indépendance. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers autres bancs.)

M. le président. La parole est à M. Tisserand.

M. André Tisserand. Voici venu, monsieur le garde des sceaux, le temps des grands orages. Sous le vent de l'histoire, le voile du temple de Thémis se déchire et ses prêtres, vêtus de rouge ou de noir, se demandent si Aton, dieu du soleil, dieu de la centralisation, dieu de l'Etat, va chasser de ses temples Amon le silencieux. (Applaudissements.)

Le monde de la justice s'inquiète, monsieur le garde des sceaux, et l'appel qu'aujourd'hui je vais vous adresser est un appel à l'apaisement.

Il s'inquiète car il y a un grand malentendu entre la justice et l'Etat depuis bien des années. Il y a aussi beaucoup d'incertitudes. Et les hommes de justice, lorsqu'ils sont anxieux, sont, comme les animaux, quelquefois redoutables.

Il faut leur apporter quelques certitudes après les hésitations qui furent nombreuses dans le passé.

Votre prédécesseur, à plusieurs reprises, il y a près de dix ans, fit apparaître l'ombre d'un projet — le projet Tunc — dont on n'a jamais tout à fait refermé les dossiers et qui inquiéta profondément ceux qui ont pour mission d'aider à rendre la justice.

Depuis bien des années les avoués se trouvent dans l'impossibilité de vendre leur charge. De livres blancs en rapports, de congrès en projets, ils se demandent, prenant de l'âge, comment ils pourront, avant de disparaître, trouver des successeurs.

Ne sommes-nous point chaque jour — nous l'avons encore fait la nuit dernière — en train de raturer, quand nous ne les déchirons pas, les tables de la loi ?

Ce monde de la justice, il faut aussi le comprendre. Il est condamné par l'histoire et par la nature de son travail à vivre toute sa vie dans l'enfer du huis-clos de Sartre. Aucune profession libérale n'est condamnée à vivre toujours, chaque heure, chaque jour, chaque instant, pendant toute sa vie, confrontée avec elle-même et avec ceux qui lui appartiennent.

Cela explique que les salles des pas-perdus — où se sont perdus sans doute beaucoup de pas, et pas toujours par la faute des avocats — soient devenues quelquefois des salles de bavardages inutiles. Cela explique aussi que, dans ces salles des pas-perdus, au travers de commentaires quelquefois bien superficiels de revues pourtant sérieuses, la crainte, l'inquiétude qui n'enseignent jamais la paix, aient pénétré nos palais de justice.

Monsieur le garde des sceaux, il importe, au moment où nous allons réformer l'assistance judiciaire, de rendre hommage — le Parlement s'y doit — à ces milliers d'avocats modestes souvent, pauvres parfois, qui, au long de leur histoire, ont défendu, sans honoraires, des centaines de milliers de pensionnés devant les tribunaux militaires, des centaines de milliers d'enfants devant les tribunaux pour enfants et adolescents, des centaines de milliers de délinquants, notamment des détenus, sans que jamais ils aient tendu la main — par fierté et parce que telle était la grandeur de leur métier — pour demander des honoraires. (Applaudissements.)

Il faut le dire. Il faut les saluer. Car à côté de ces milliers de magistrats bénévoles, que nous trouvons aux prud'hommes et dans les commissions de sécurité sociale, à côté de tous ces magistrats consulaires, voire de ces magistrats de profession qui ne furent pas toujours rémunérés à la mesure de leurs qualités, le monde des gens de robe est un monde où la robe, gage d'égalité, est souvent aussi un cache-misère.

M. Pierre-Charles Krieg. Très bien !

M. André Tisserand. Aton, dieu du soleil, dieu de l'Etat, nous inquiète. Il inquiète le monde de la justice. Car il n'y a pas de conciliation possible entre l'avocat, homme du combat solitaire, et le pouvoir, même s'il lui est fidèle par vocation politique.

L'avocat est l'homme seul qui défend un homme seul jeté dans l'univers kafkaïen de la justice, qui assiste l'homme seul prisonnier derrière ses barreaux, ou jeté devant une cour d'assises, dans une sorte de théâtre dont il ne comprend pas les différents éléments, et qui ne peut s'adresser qu'à un autre homme seul, homme de robe, qui s'efforce de le comprendre, de l'aider et toujours de l'aimer, fût-il le plus grand des coupables.

Cela, c'est la grandeur de l'avocat. Tous les avocats, qui se sont battus contre tous les régimes, fussent-ils ceux auxquels ils avaient porté leurs voix, sont inquiets d'un système qui, s'il n'était pas parfaitement élaboré, pourrait peut-être, à certains moments, mettre en cause leur indépendance.

Quelle tranquillité à notre époque pour un homme, quel qu'il soit, quels que soient son choix politique ou philosophique, son péché ou sa faute, sa grandeur ou sa faiblesse, de savoir qu'il pourra trouver à tout moment un homme auquel il ne demandera point quel est son choix politique ou philosophique, et qui ne lui demandera pas, pas plus que le médecin, quelle est sa couleur ou sa race, quelle est sa faute ou sa grandeur, mais qui lui demandera quel est l'espoir qu'il peut avoir dans la réussite de son procès, dans la sauvegarde de sa liberté !

Voilà pourquoi, monsieur le garde des sceaux, vous devez, aujourd'hui où s'ouvre l'un des deux grands débats, où, le voile déchiré, nous allons affronter la justice de demain, apporter aux avocats, apporter aux auxiliaires de justice, apporter aux magistrats — qui ne sont point si différents qu'on veut bien le dire des avocats, car les uns et les autres collaborent à la chose de la justice — la garantie que les textes que vous ferez voter — je suis persuadé que tel est votre choix personnel, mais demain ils seront peut-être appliqués par d'autres — permettront l'épanouissement de la liberté du choix et de l'indépendance de l'homme.

Bien des questions se posent à propos de ces projets, et vous avez compris, monsieur le garde des sceaux, que mon intervention concerne non pas essentiellement le texte d'aujourd'hui mais l'ensemble des textes de justice. Mais puisque nous parlons aujourd'hui d'assistance judiciaire, que nous savons les uns et les autres qu'il faut apporter des réformes, et des réformes profondes, à un système qui écarte de la justice certains justiciables, qu'il me soit permis de dire, en premier lieu, que nous ne sommes pas très sûrs, à la lecture des documents qui nous sont soumis, du volume en nombre et en nature d'affaires de l'ensemble des dossiers qui bénéficieront de l'aide judiciaire.

Selon telle chaîne de télévision, tel journal, 75 p. 100, des affaires bénéficieraient de l'aide judiciaire. Excès de parole ou de plume, sans doute, mais qui tout de même chemine dans les temples de justice. Selon tel autre document, ce serait 6 à 10 p. 100 des affaires. Vous comprendrez combien l'indépendance des hommes qui recevront demain de l'Etat leur rémunération, après l'avoir reçue en grande partie d'organismes institutionnels ou de compagnies d'assurances, peut être différente selon le volume des affaires qui leur seront confiées sous cette forme.

En second lieu, je dirai que les avocats — ceux de demain comme ceux d'hier — ne tendent pas la main vers l'Etat pour défendre les pauvres. Lorsqu'ils ont pris la robe, ils l'ont prise par sacerdoce, même s'ils voulaient gagner leur vie ; car, s'ils ont choisi de gagner leur vie, ils ne sont point entrés au barreau pour y gagner de l'argent. Il y a là deux notions bien différentes.

Aucun pauvre qui a frappé à la porte d'un homme de robe n'en a été chassé. Yves de Tréguier a fait bien des émules plusieurs siècles après, mais nous nous souvenons aussi qu'Yves de Tréguier devait souvent regarder au large les navigateurs, seuls comme les avocats, à la barre, maîtres après Dieu, maîtres d'eux-mêmes mais maîtres du sort des hommes qui leur avaient confié leur choix.

Voilà pourquoi, monsieur le garde des sceaux, soufflent les vents d'orage de l'automne. Plus que quiconque, vous qui êtes homme de terre douce, calme, haignée de la mer, paisible, vous saurez rappeler aux hommes de justice que les lendemains d'orage donnent les plus beaux ciels bleus. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. La parole est à M. Bustin.

M. Georges Bustin. Depuis de nombreuses années, notamment à l'occasion de la discussion du budget de la justice, les députés communistes sont intervenus pour demander une réforme profonde de l'assistance judiciaire. Aussi ne pouvons-nous qu'accueillir favorablement la discussion d'un projet de loi en ce sens.

Le système d'assistance judiciaire, chacun s'accorde à le reconnaître, est tout à fait inadapté aux nécessités d'un véritable service public de la justice. Loin d'assurer une réelle égalité de chances pour chaque justiciable, il exprime au contraire une conception largement périmée de la charité publique.

Le projet de loi introduit plusieurs principes importants dont nous avons souvent indiqué qu'ils constituaient la base d'une réforme démocratique de l'aide judiciaire.

En premier lieu, le champ d'application de l'aide judiciaire sera étendu. Jusqu'à présent les choix étaient assez arbitrairement établis, soit que l'on pouvait bénéficier d'une aide judiciaire complète, soit que la demande était purement et simplement rejetée bien que le postulant n'eût que des revenus modestes. Désormais l'existence, à côté de l'aide judiciaire totale, d'une aide partielle permettra à de très nombreux justiciables de ne plus supporter l'intégralité des frais d'un procès.

Nous demandons également l'instauration d'une procédure d'urgence et le maintien de l'aide judiciaire en cas de perte du procès. Ces idées se trouvent introduites dans le texte, de même que le principe de la rémunération des auxiliaires de justice désignés pour assister les bénéficiaires. Nous nous en félicitons.

Le projet de Gouvernement a fait l'objet, de la part de la commission des lois, d'un certain nombre de modifications. Si nous approuvons plusieurs d'entre elles, nous sommes, en revanche, extrêmement réservés sur quelques autres.

Constitue une innovation importante, à notre sens, l'inscription dans la loi elle-même des plafonds de ressources donnant droit au bénéfice de l'aide judiciaire.

D'une part, il est juste que le législateur se prononce sur un aspect aussi essentiel de la réforme ; d'autre part, la référence au S. M. I. C. constitue une grande garantie quant à la protection des justiciables face à la hausse des prix.

Nous aurions cependant souhaité que le plafond fût fixé à trois fois le S. M. I. C. et que pussent bénéficier de l'aide judiciaire totale ceux dont les revenus mensuels sont inférieurs à deux fois le S. M. I. C., pour que l'aide judiciaire soit largement ouverte aux travailleurs.

Les avocats demandaient qu'il fût mis fin à la désignation directe de l'auxiliaire de justice par le bâtonnier. Car le libre choix de son défenseur par le justiciable est l'une des conditions essentielles du bon fonctionnement d'une justice démocratique. Aussi est-il important que le principe en soit inscrit dans la loi.

Nous approuvons enfin le remplacement des indemnités forfaitaires par le versement de véritables honoraires. Il ne faudrait pas, en effet, qu'une amélioration de la législation en faveur des justiciables entraîne des charges supplémentaires pour les auxiliaires de justice, notamment pour les avocats.

Le champ d'application de l'aide judiciaire va se trouver considérablement étendu. Or, pour de très nombreux avocats, la majeure partie de leur clientèle est composée de personnes gagnant moins de 1.500 francs par mois. L'institution d'une indemnité forfaitaire fixée à 200 ou à 400 francs, selon les juridictions, comme le prévoit le Gouvernement, se traduirait, en fait, par des pertes de ressources importantes pour les avocats et placerait nombre d'entre eux, surtout les avocats stagiaires, qui sont aujourd'hui très fréquemment désignés pour l'assistance judiciaire, en face de graves difficultés pouvant même les obliger à abandonner l'exercice de leur profession.

Cette indemnité forfaitaire apparaît tout à fait dérisoire au regard de la complexité des affaires et du temps qu'elles nécessitent pour être menées à bien, ce d'autant plus qu'à l'avenir l'avocat sera en même temps avoué. Les frais professionnels de l'avocat — communications téléphoniques, télégrammes, visites au domicile du client, voire photocopies d'actes — couvriront la totalité et même au-delà de l'indemnité perçue.

Affirmer que les avocats devront se contenter d'une rémunération qui ne correspond pas au travail fourni, cela nous semble inacceptable. Les avocats ne doivent pas supporter les frais de la réforme proposée. Sous cet aspect, celle-ci constitue une remise en cause du libre exercice de la profession d'avocat ; pour le justiciable lui-même la question n'est pas indifférente.

M. Pierre-Charles Krieg. On aura tout entendu !

M. Georges Bustin. Nous souhaitons que les justiciables puissent obtenir la garantie que chaque affaire sera traitée avec tout le soin qu'elle mérite. C'est pourquoi nous demandons que le principe de la rémunération soit accepté par l'Assemblée. Si nous approuvons l'idée d'honoraires qu'il introduit, nous ne pouvons donner notre accord à certaines autres propositions présentées par la commission.

Le fonds d'aide judiciaire dont l'organisation nous paraît très acceptable, nous semble aller à l'encontre d'une réforme démocratique.

cratique de la justice pour ce qui est des ressources dont il sera doté. Ce fonds, en effet, serait financé par appel à la solidarité professionnelle des avocats et à la solidarité des justiciables. Les consultations juridiques donneraient lieu au versement d'une somme forfaitaire. Mais il n'est précisé nulle part que les bénéficiaires de l'aide judiciaire seront exemptés du versement de cette somme. Dans le cas des justiciables les moins fortunés, on leur prendrait donc d'un côté ce qu'on leur rendrait en partie de l'autre.

Par ailleurs, le projet adopté par la majorité de la commission instituerait un droit fixe perçu à l'occasion de toute instance civile ou commerciale. C'est donc la création d'une nouvelle taxe parafiscale qui nous est proposée — encore une ! — puisque le projet portant réforme de certaines professions judiciaires prévoit également la création d'une taxe parafiscale à la charge des justiciables — qui appartiennent en majorité aux couches les plus modestes de la population — pour financer l'indemnisation des avoués.

On discerne mal, à travers cet ensemble de taxes nouvelles, où se trouve l'avantage pour les justiciables. En fait, de semblables réformes aboutissent au renchérissement du coût de la justice. Bien des personnes continueraient à ne pouvoir engager une action en justice faute de disposer des ressources suffisantes.

Cela nous conduit à replacer le projet dans une perspective plus générale. On ne peut pas dissocier les problèmes de l'aide judiciaire, de la réforme des professions juridiques et judiciaires et de la réforme de la procédure civile. Le Gouvernement souhaite une réforme très profonde du système existant pour favoriser le développement des sociétés fiduciaires, renforcer le contrôle du parquet sur les avocats et retirer au plaideur la liberté de diriger son procès. Aujourd'hui, il prend prétexte du coût exorbitant de la justice, source de difficultés profondes pour de nombreux justiciables, pour tenter de faire passer, aux moindres frais, une réforme technocratique de la justice.

C'est pourquoi nous insistons pour qu'aucune taxe parafiscale ne soit instituée et que le montant des honoraires des avocats soit financé par une contribution à la charge du budget de l'Etat.

Le projet de loi appelle de notre part bien d'autres remarques qui font l'objet d'amendements.

Il faudrait ouvrir plus largement le droit à l'aide judiciaire en faveur des nationaux de pays étrangers. Faire dépendre cette aide de l'adoption de conventions internationales avec charge de réciprocité aboutirait trop souvent à écarter des travailleurs immigrés, des apatrides qui disposent de ressources nettement insuffisantes et dont la situation mériterait que leur cas soit pris en considération.

La composition des commissions d'aide judiciaire devrait être démocratisée par la présence d'élus locaux.

Enfin, il ne serait pas de bonne justice que la décision de la commission d'aide judiciaire constitue un « préjugement ». A notre avis, dans chaque affaire, la commission devrait, sans consultation écrite d'un avocat, se limiter strictement au problème de l'admission ou de la non-admission à l'aide judiciaire, sans porter d'appréciation sur le contenu du litige.

Sous les réserves que je viens de rappeler, les communistes sont satisfaits de voir leurs efforts aboutir car la réforme présente des aspects indiscutablement positifs imposés au Gouvernement par les exigences de l'opinion. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. Massot.

M. Marcel Massot. Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, parce qu'une loi est vieille, est-elle indispensable, pour ce seul motif, de la remplacer par une autre loi ? Convient-il au contraire, de l'adapter aux circonstances, aux nécessités de la vie moderne ? Telles sont les questions qu'on peut se poser au seuil de ce débat.

La loi sur l'assistance judiciaire date, on l'a dit, de 1851. Si son application a témoigné de certaines défaillances ces dernières années, elle a, il faut le reconnaître, excellentement fonctionné pendant plus d'un siècle. Vous voulez, monsieur le garde des sceaux, la remplacer par une loi sur l'aide judiciaire. Je crois que vous avez raison, encore que je ne sois pas sûr qu'il soit plus humiliant, même sur le plan social, d'être assisté que d'être aidé.

Fort heureusement, le projet qui nous est soumis ne s'arrête pas à de telles considérations. Il tend à permettre à tout citoyen

d'accéder beaucoup plus facilement qu'aujourd'hui à la justice et cela quelles que soient ses ressources. Ce but n'était sans doute pas atteint, il faut le reconnaître, par l'institution de l'assistance judiciaire qui offrait une justice gratuite, sans modulation, uniquement aux plus défavorisés des citoyens.

L'idéal, dans une société bien constituée, serait évidemment une justice gratuite pour tous ; mais cela n'est pas réalisable et relève de l'utopie.

Ce sont probablement ces deux considérations qui vous ont amené, monsieur le garde des sceaux, à concevoir la notion de l'aide judiciaire qui peut se définir ainsi : la faculté donnée à la masse des citoyens aux revenus faibles ou moyens d'entreprendre une action judiciaire raisonnable moyennant une contribution forfaitaire en rapport avec leurs ressources et avec le procès qu'ils ont l'obligation ou le désir d'intenter.

Si l'accord sur le principe hautement démocratique de cette institution nouvelle est aisé, le choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre le but n'est pas sans soulever quelques difficultés.

Il convient d'autant plus d'être attentif et prudent que le succès, que nous souhaitons tous, de cette institution nouvelle mettrait au nombre des aidés judiciaires une fraction de plus en plus importante des justiciables, la majorité des citoyens disposant, hélas ! de ressources inférieures au plafond qui rendrait recevable une demande d'assistance judiciaire. C'est la justice rendue accessible à la masse laborieuse qui est en cause.

L'insertion dans la réalité d'une semblable révolution judiciaire — si des améliorations n'étaient pas apportées au texte gouvernemental — risquerait d'être plus néfaste que l'absence de réforme de l'institution au passé estimable de l'assistance judiciaire.

Parmi les moyens à mettre en œuvre, le projet du Gouvernement a, avec raison, estimé que le système nouveau comporterait nécessairement, d'une part, une participation financière de l'Etat aux dépenses nouvelles que le domaine étendu de l'aide judiciaire exige ; d'autre part, une indemnisation des auxiliaires de justice car, si ceux-ci ont pu, dans le passé, assurer gratuitement une assistance judiciaire limitée à quelques-uns — ainsi les avocats de Paris recevaient-ils tout au plus deux ou trois dossiers d'assistance judiciaire par an — il est hors de question qu'une seule profession supporte gratuitement la charge du travail et des frais d'une catégorie de plaideurs qui sera peut-être demain le plus grand nombre.

Si les aidés judiciaires sont appelés à devenir la grande partie de la clientèle des avocats de demain, voire dans les régions les plus pauvres comme la mienne, la quasi-totalité, il apparaît nécessaire que ces derniers reçoivent une rémunération équitable de leur travail et de leurs frais.

Mais si l'Etat, comme le veut semble-t-il le projet du Gouvernement, prend en charge cette rémunération, il deviendra alors le principal client des avocats. Il y a là un danger réel sur lequel je reviendrai à la fin de mon exposé.

Le projet du Gouvernement, dans le processus d'attribution de l'aide judiciaire et de la désignation de l'avocat, reprend pour partie l'ancien système de l'assistance judiciaire : celui qui désire obtenir l'aide judiciaire doit s'adresser au bureau d'aide judiciaire en exposant le procès qu'il veut engager et en indiquant le montant de ses ressources ; sur décision favorable du bureau, un avocat du ressort lui est commis.

Ce système était, sans doute, concevable, dans le cadre de l'assistance judiciaire qui concernait un nombre restreint de plaideurs. Il était nécessaire de répartir les dossiers d'assistance judiciaire, équitablement, entre les auxiliaires de la justice, puisqu'il s'agissait d'une charge gratuite. Il est clair que, dès lors qu'il ne s'agit plus d'une charge gratuite, et que le domaine en est considérablement étendu, ce système n'est plus raisonnablement applicable.

Le nouveau code de procédure prévoit que le plaideur choisit librement son conseil. Le projet de réforme des professions juridiques et judiciaires dont nous aurons à débattre dans quelques jours affirme le caractère libéral de la profession d'avocat, dans l'intérêt de la justice et des justiciables. Il convient donc que les futurs aidés judiciaires soient des plaideurs à part entière et qu'ils aient la possibilité de choisir leur conseil.

Il convient aussi que le procès de l'aidé judiciaire soit, comme le procès de tout justiciable, engagé par l'avocat librement choisi qui accepte en conscience de s'en charger et de conduire l'instance.

Il importe, enfin, pour l'indépendance de l'avocat que celui-ci ne soit pas — je le répète — le client direct de l'Etat pour les causes de l'aide judiciaire.

Les amendements proposés par M. le rapporteur et votés par la commission, à l'unanimité, d'ailleurs...

M. Pierre-Charles Krieg. Ah non ! Pas du tout !

M. Marcel Massot. ... ont ajouté un cadre de fonctionnement de l'institution qui permet seul l'égalité entre tous les justiciables. L'aide judiciaire devient alors seulement un plaideur totalement ou partiellement aidé par l'Etat pour soutenir, comme un autre citoyen, la procédure qu'il a le désir d'entamer.

Les modifications apportées au projet initial par ce que j'aurais tendance à appeler — son auteur ne m'en voudra pas — le contreprojet de Grailly, sont importantes.

En premier lieu, et parce que l'aide judiciaire est inséparable d'un accueil organisé des justiciables qui leur donne les moyens de connaître leurs droits et de les exercer, le rapporteur a mis à la charge des barreaux l'organisation d'un service de consultation permanent et gratuit pour les plus défavorisés, qui permet à chaque citoyen, s'il ne connaît pas d'avocat, de consulter sur son droit et sur l'opportunité de l'instance qu'il envisage d'introduire. Ainsi, le futur aidé judiciaire, ou bien prendra le chemin d'un cabinet d'avocats comme tout autre plaideur, ou bien sera accueilli par un service du barreau et conseillé sur son affaire.

L'avocat choisi ou le bureau de consultation donnera un avis signé sur la procédure envisagée et indiquera à l'aide judiciaire les autres pièces à joindre et le service d'aide judiciaire auquel il devra s'adresser en vue de leur obtention.

La composition du bureau d'aide judiciaire n'est plus celle du bureau d'assistance judiciaire, ce qui est parfaitement normal : le bureau est présidé par un magistrat et non plus par un avocat et il est composé partiellement de fonctionnaires. Ce qui était vrai au temps où l'assistance sociale était une charge pour les avocats n'est plus vrai aujourd'hui.

Ce bureau examinera alors essentiellement si les ressources de l'intéressé sont susceptibles d'une aide partielle ou totale et fixera, en cas d'aide partielle, la contribution qu'il devra verser, et qui sera déterminée en rapport avec ses ressources et avec le procès envisagé.

L'avocat choisi, qui a été consulté sur la demande et qui a signé l'avis, sera naturellement commis par le bâtonnier et diligentera la procédure qu'il a acceptée et conseillée.

L'aide judiciaire qui se sera adressé au bureau de consultation se verra désigner un avocat commis d'office par le bâtonnier.

Ainsi, dans toute la mesure du possible, le futur aidé judiciaire aura eu le libre choix de son conseil et l'avocat qui plaidera aura admis, à l'origine, la possibilité d'engager une procédure dont il prend la responsabilité.

Seul, ce cadre permet de respecter, dans le cas de l'aide judiciaire, le libre choix du conseil par le justiciable et le caractère libéral de la profession d'avocat, affirmés solennellement dans les projets de loi en cours d'examen sur la réforme de la profession juridique et judiciaire et sur la réforme de la procédure, les deux étant du reste intimement liés.

En ce qui concerne la rémunération de l'avocat, le projet gouvernemental prévoit un barème d'indemnisation par l'Etat, selon les juridictions. Ce paiement direct par l'Etat est évidemment contraire au principe selon lequel le plaideur rémunère son conseil.

Dès lors qu'il est obligatoire pour les aidés judiciaires qu'un honoraire soit arbitré en fonction du travail demandé, il est normal que ce soit les barreaux qui organisent en leur sein, par une caisse prévue à cet effet, cette rémunération selon leurs principes et leurs traditions.

C'est pour préserver ces principes que le rapporteur a, sagement, prévu que des caisses d'aide judiciaire, créées et administrées par les barreaux et alimentées : en premier lieu par la participation de l'Etat pour les plus défavorisés, en second lieu — c'est encore mieux — par la participation des intéressés fixée par les bureaux d'aide judiciaire, en troisième lieu par une taxe supportée par tous les plaideurs sur les jugements, et enfin par les dépens récupérés lorsque l'aide judiciaire triomphe et par les honoraires que celui-ci peut être amené à verser au cas où le procès lui procure des ressources, permettront d'assurer dignement et dans une organisation collective indépendante dont les barreaux auraient la gestion, la rémunération du travail et des frais occasionnés par les causes de l'aide judiciaire.

Ce système fait supporter la charge de l'aide judiciaire, d'une part à tous les citoyens, puisque l'Etat verse une contribution à la caisse, d'autre part, à tous les plaideurs, en raison de la taxe sur tous les jugements, enfin aux aidés judiciaires eux-mêmes, grâce aux contributions fixées par le bureau, et grâce aux dépens récupérés et aux sommes obtenues à la suite d'un procès gagné.

Non seulement ce système préserve l'indépendance des barreaux, maîtres de distribuer les ressources ainsi obtenues à ceux de leurs membres qui assurent la charge de l'aide judiciaire, mais il préserve aussi l'Etat des incertitudes financières que comporte naturellement un tel projet. En effet, si l'Etat indemnise directement les avocats chargés de l'aide judiciaire, selon un barème fixé par décret, il est absolument impossible de prévoir la charge financière qu'il assumera de ce fait et qui dépendra essentiellement du succès que connaîtra l'institution. Au contraire, l'Etat ne participant que dans la limite des ressources inférieures au S. M. I. C., la charge qu'il supportera pourra être aisément calculée par référence aux statistiques de l'ancienne assistance judiciaire.

Ainsi, la commission des lois, sous l'heureuse impulsion de son rapporteur, vous propose un système qui empêchera que se créent deux catégories de justiciables — les aidés et les autres — qui fait confiance au barreau, garantit l'Etat quant au coût de la réforme, et qui, enfin et surtout, respecte l'indépendance des ordres et des avocats. Cette indépendance qui est leur titre de noblesse, vous l'avez vous-même, monsieur le garde des sceaux, évoquée dans un discours d'ailleurs excellent que vous avez prononcé le 26 juillet dernier, au congrès de l'union internationale des avocats et dont vous me permettez d'extraire deux phrases.

Vous avez déclaré :

« L'indépendance nécessaire de droit et de fait doit être celle de l'avocat à l'égard de l'Etat. Sans cette indépendance, il est évident que l'avocat ne pourrait remplir dans sa plénitude son rôle de défenseur. Si l'exécutif pouvait peser sur la manière dont l'avocat exerce sa mission, alors, même la garantie suprême que constitue pour les justiciables l'indépendance des juges, perdrait une large part de sa portée. »

C'est excellemment dit, monsieur le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Je n'ai pas changé d'avis !

M. Marcel Massot. Eh bien ! L'attribution directe par l'Etat aux avocats d'une rémunération au titre de l'aide judiciaire les placerait dans une situation de dépendance...

M. Pierre-Charles Krieg. Mais non !

M. Marcel Massot. Incompatible avec leur dignité et avec la liberté de la défense. Par étapes, on s'acheminerait vers la fonctionnarisation des avocats.

M. Pierre-Charles Krieg. Pensez-vous !

M. Marcel Massot. Et c'en serait fini de la noblesse de la profession, de la liberté de la défense, en un mot du droit à la justice.

Cela, j'en suis sûr, monsieur le garde des sceaux, vous ne le voudrez pas !

Pour toutes ces raisons, je vous demande d'accepter les amendements votés à l'unanimité par la commission des lois. Ils forment un tout qui permettra à l'aide judiciaire de vivre et de se développer sans qu'aucune entorse fondamentale soit faite à nos institutions judiciaires intimement liées à l'indépendance de la justice et à la liberté des citoyens. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Krieg.

M. Pierre-Charles Krieg. Mesdames, messieurs, je n'ai pas, au cours des années où, au nom de la commission des lois, je défendais à cette tribune le budget de la justice, réclamé avec insistance, et parfois avec quelque véhémence, la réforme du statut actuel de l'assistance judiciaire, je n'ai pas, il y a quelque vingt ans, participé à la rédaction d'une proposition de loi que M. de Grailly cite dans les notes de son très intéressant rapport, pour venir aujourd'hui vous dire autre chose que ma satisfaction devant le projet de loi qui nous est soumis et aussi devant les débats qui se déroulent au sein de cette Assemblée.

Il faut tout de même avoir l'honnêteté de reconnaître que la loi de 1851, qui a introduit dans notre pays l'assistance judi-

ciaire et à laquelle M. Massot tout à l'heure rendait hommage, fut, lors de sa promulgation, singulièrement en avance sur son temps. Vraisemblablement, elle a dû apparaître, en ce milieu du XIX^e siècle, comme quelque peu scandaleuse. Le seul fait que quelqu'un puisse se présenter devant les tribunaux et obtenir gratuitement le concours d'auxiliaires de justice a dû sembler, à quelques bons esprits de l'époque, parfaitement inadmissible. Or nous sommes obligés de reconnaître qu'une loi qui fonctionne pendant cent vingt ans, même si, au cours des dernières décennies, elle a pu donner lieu à quelques difficultés, est incontestablement une bonne loi.

Je souhaite, monsieur le garde des sceaux, que le texte dont nous discutons aujourd'hui et que l'Assemblée votera, assurément, dans les heures qui vont suivre, dure également un siècle.

Le présent débat a un caractère un peu particulier. En effet, alors qu'en règle générale, la discussion s'engage sur le projet de loi du Gouvernement, que le rapporteur et les parlementaires veulent amender, nous allons aujourd'hui, dans la pratique, discuter non pas du texte du Gouvernement mais de celui de la commission, auquel le Gouvernement entend apporter un certain nombre de modifications.

Cette situation peu orthodoxe, me semble-t-il, mérite qu'on s'y arrête quelques instants et, en ce qui me concerne, je suis dans l'obligation de dire qu'elle ne me satisfait nullement.

Votre projet, monsieur le garde des sceaux, était bon. Il n'était pas parfait, mais comme il n'est point de texte parfait, vous n'avez pas à en être marri.

Votre texte était bon car il apportait des solutions raisonnables à des problèmes qui se posent à nous depuis des décennies et, sous réserve de modifications de détail, il semblait qu'il soit applicable et durable.

Le texte que la commission a voté, je dois le dire en toute objectivité, est, sur le plan intellectuel, infiniment plus satisfaisant que le vôtre. Il va plus loin dans la recherche des principes et des solutions. Il met en jeu un processus intellectuel différent — même s'il va en définitive dans le même sens — et, de ce fait, apporte aux problèmes posés des solutions qui peuvent parfois apparaître comme meilleures.

Cependant, je ne le défendrai pas et je voudrais dès à présent, sur certains points, me réserver d'intervenir sur différents amendements, expliquer les raisons pour lesquelles je considère que ce texte, intellectuellement plus satisfaisant, est pratiquement inapplicable.

Le principe essentiel d'une loi à caractère social est d'être une loi simple, une loi aisément applicable. C'était le cas de la loi de 1851, avec toutes ses imperfections : elle était simple, elle n'était pas parfaite mais elle était applicable. C'est également le fait du projet de loi. Ce n'est malheureusement pas le cas — je dis bien « malheureusement », car si j'avais eu la conviction que le texte qui a résulté des décisions non pas unanimes mais presque de la commission des lois était applicable, j'aurais été le premier à le défendre.

En fait, le reproche essentiel que l'on puisse adresser à la commission est de présenter aujourd'hui un texte qui n'est pas simple et qui nous poussera vers d'innombrables complications. Je voudrais en citer quelques-unes.

Le problème principal est celui de savoir devant quel volume d'affaires d'assistance judiciaire nous nous trouverons dans l'avenir. Il semble, d'après les statistiques que le ministère de la justice a mises à notre disposition, que 6 p. 100 environ des affaires soient actuellement soumises à l'assistance judiciaire. Je ne sais ce que vaut ce chiffre, je le retiens comme une indication. Selon les mêmes renseignements, ce chiffre passerait à 10 ou 12 p. 100. Un tel pourcentage d'affaires d'assistance judiciaire, essentiellement d'ailleurs dans les grands centres, est parfaitement acceptable et ne soulèverait pas de difficulté. En revanche, certains collègues estiment que, après le vote de ce projet de loi, 70, 75 ou 80 p. 100 des affaires pourraient, dans certains ressorts de tribunaux être soumises à l'assistance judiciaire. Elles ne le seraient pas forcément, ce qui me conduit à retenir un chiffre moyen : une affaire sur deux.

Il est évident que le problème est totalement différent suivant qu'on l'examine sous un angle ou sous un autre. Le pourcentage de 10 p. 100 correspond au rôle normal du barreau et des auxiliaires de justice. Celui de 50 p. 100 nous incite à vous interroger, monsieur le garde des sceaux, car il faudrait tout de même savoir où nous allons et le vote d'un certain nombre d'entre nous sera conditionné par les renseignements que vous apporterez sur ce point.

L'ldée qui préside au projet tel qu'il a été voté par la commission des lois et qui consiste essentiellement à rémunérer — selon des critères à déterminer — l'avocat d'honoraires proportionnels au travail qu'il aura fourni ou à la difficulté de l'affaire, honoraires prélevés sur un fonds géré par les ordres d'avocats, est incontestablement séduisante de prime abord. Mais nous avons trop tendance à raisonner par référence à des barreaux importants capables de faire face à un certain nombre de sujétions, même financières.

Je dis tout de suite — au risque de déchaîner demain des protestations de mes confrères du barreau de Paris — qu'il ne se poserait guère de problèmes, à Paris, mises à part des complications administratives. Mais il est de nombreux barreaux où un pareil procédé peut difficilement être appliqué. L'idéal aurait donc été la création d'une caisse des barreaux examinant chaque cas sans être, pour l'ensemble des barreaux de France à l'exception de quelques gros ressorts, submergée sous les dossiers.

Le rapporteur dans ses amendements a suggéré une caisse par cour d'appel, si je ne me trompe pas. C'est déjà mieux. Cette solution établit une certaine péréquation entre les barreaux riches et les barreaux pauvres. Je parle de richesse d'une façon générale et non de celle des membres du barreau car, Seigneur, M. Tisserand le disait tout à l'heure, mieux vaut ne point évoquer ce sujet.

Il est certain que cette proposition apporte un début de solution au problème posé mais on oublie que, selon les ressorts, la population est plus ou moins riche ou indigente, que les barreaux peuvent plus ou moins faire face aux charges financières, de même que des cours qui ont juridiction sur des départements très différents ont plus ou moins de difficultés. On peut difficilement comparer certaines cours des Alpes, par exemple, avec la cour de Paris ou celle d'Aix-en-Provence.

En définitive, si l'on restait dans le cadre des fonds gérés au niveau des cours d'appel on ne ferait qu'ajouter les pauvretés des uns aux pauvretés des autres et transposer la difficulté qu'aurait le barreau local sur le plan du ressort de la cour d'appel.

Dans ce cas, la seule solution possible — car il y a toujours une solution — serait la caisse qui établirait une péréquation nationale. On verrait alors Paris, les tribunaux du Nord, les cours de l'Est ou d'Aix-en-Provence apporter le concours des fonds dont ils pourraient disposer aux cours et tribunaux les plus démunis.

Je suis navré de dire que ce système, fort intéressant dans le principe, est parfaitement inapplicable car il aboutirait à la création d'un organisme démentiel pour lequel il faudrait, de prime abord, des dizaines voire des centaines d'employés chargés de gérer les fonds et d'examiner les dossiers, organisme qui commencerait par manger lui-même une partie des ressources qui lui parviendraient avant d'avoir quoi que ce soit à répartir aux autres.

M. le garde des sceaux. Et l'on irait vers un barreau national, ce que les avocats ont toujours refusé.

M. Michel de Grailly, rapporteur. Aussi personne ne propose-t-il cette formule.

M. Pierre-Charles Krieg. On ne la propose pas. Mais peut-être n'était-il pas mauvais de l'indiquer, ne serait-ce que pour montrer que plus on va dans le sens de la solidarité nationale, moins on va en cette matière vers un système applicable.

Même dans le système actuellement prévu, je ne voudrais pour un empire être à la place du malheureux bâtonnier du ressort de la cour d'appel qui, submergé sous les dossiers, sera bien obligé de faire un tri et qui, lorsqu'il aura attribué trois cents francs à Dupont pour une affaire et quatre cents francs à Durand pour une autre, se verra vraisemblablement demander des comptes, Dupont considérant que l'affaire qu'il a plaidée était au moins aussi compliquée que celle plaidée par Durand. C'est, je crois, le point essentiel du dispositif proposé par M. le rapporteur. C'est pourquoi, après avoir reconnu que la formule était intellectuellement séduisante, je suis navré de dire à titre personnel — il va de soi que je n'engage que moi — que cette formule est inapplicable. C'est regrettable, très certainement, mais il en sera de même de tous les systèmes qui, de près ou de loin, présenteront en cette matière une quelconque complication.

A M. Massot qui a parlé de ce problème, je répondrai que, lorsque j'étais avocat stagiaire, j'ai toujours considéré qu'il était du devoir de la profession d'apporter gratuitement l'aide des quelques faibles connaissances que je pouvais alors avoir et, disons-le, l'aide des collaborateurs de mon patron et de ce dernier qui se penchait lui-même sur les dossiers, ce qui faisait que, souvent, l'assisté judiciaire bénéficiait des services de plusieurs avocats dont quelques-uns combien chevronnés ! J'ai toujours considéré, à l'époque, que, compte tenu de ce qu'était l'assistance judiciaire — seulement quelques dizaines de dossiers par an, et, maintenant encore, un faible nombre d'affaires pour chacun de nous — il était normal que nous ne percevions rien.

Mais je crois que pas un avocat, surtout parmi les jeunes, ne trouvera scandaleux ou anormal, au moment où l'on demande un effort plus soutenu — et nous saurons tout à l'heure à quel niveau il se situera, entre 10 et 50 p. 100 des affaires — de toucher, non pas des honoraires, mais une faible rémunération pour les frais qu'il aura engagés. Il pourra, en conséquence, établir lui-même une péréquation infiniment meilleure que la péréquation nationale dont j'ai parlé, une péréquation entre les dossiers difficiles et ceux qui le sont moins. Je pense donc que, lorsqu'il recevra la rémunération de son travail, il n'y verra ni un inconvénient, ni une atteinte à la liberté d'avocat.

J'en terminerai là, puisque M. le président me rappelle que mon temps de parole est épuisé.

M. le président. Je vous le rappelle discrètement.

M. Pierre-Charles Krieg. C'est vrai.

D'autres professions prêtent leur concours à des clients impécunieux ; il en est ainsi des médecins qui soignent des malades bénéficiaires de l'aide médicale et qui reçoivent de la sécurité sociale de maigres subsides.

Croyez-moi, tous ceux que je connais, qu'ils appartiennent ou non à ma famille, ne se considèrent pas pour autant comme des fonctionnaires de l'Etat et cela ne les empêche pas de critiquer — et Dieu sait s'ils en ont l'occasion — cette administration qui leur remet quelquefois un chèque, ni le Gouvernement, responsable de cette administration.

Je suis persuadé que, demain, le fait de percevoir des sommes qui ne seront pas considérables par l'intermédiaire du greffe n'empêchera pas les avocats, chaque fois qu'ils en trouveront l'occasion, de vilipender les institutions. Ils le feront certainement, monsieur le garde des sceaux, puisque, M. Tisserand le remarquait justement, l'avocat doit être indépendant et le montrer.

Je pense, monsieur le garde des sceaux, que si vous acceptez un certain nombre d'amendements — et d'ailleurs vous l'avez déjà fait en déposant des sous-amendements — votre projet deviendra un texte viable. Je serais heureux que l'Assemblée vous suive car, je le répète, un système différent serait inapplicable. Or rien ne serait pire en cette matière qu'une loi harmonieusement rédigée et posant de grands principes mais qui, à l'application, se révélerait inefficace.

Voilà, monsieur le garde des sceaux, ce qu'il importe d'éviter. (Applaudissements sur de nombreux bancs.)

M. le président. La parole est à M. Charles Bignon.

M. Charles Bignon. Mesdames, messieurs, je rappellerai d'abord que, s'il est digne d'une grande nation libre de mettre un terme à l'injustice en matière de filiation, comme nous l'avons fait la nuit dernière, il est remarquable de vouloir que la justice soit « une dette de l'Etat », ainsi que l'a écrit si joliment le rapporteur M. de Grailly.

M. le rapporteur me permettra d'ailleurs de lui rappeler qu'après cet excellent propos, il a aussi écrit que la justice était « un rêve, jamais assouvi, de l'homme », avant d'évoquer ensuite l'obligation de justice.

Quant à M. le garde des sceaux, il a été un peu plus réservé dans l'exposé des motifs du projet de loi. Cependant, deux passages situés respectivement à la fin et au début de cet exposé des motifs méritent d'être soulignés.

M. le garde des sceaux conclut ainsi :

« La charge de l'aide judiciaire pèsera donc, pour sa plus large part, sur l'Etat... La France ne peut rester en retard dans un domaine qui relève, à un titre privilégié, des libertés publiques, l'exercice des droits en justice. »

Voici maintenant le début du même exposé :

« En effet, tandis que dans le domaine de la santé ou de la famille, les conceptions d'aide et d'assistance de la société à l'individu se sont créées et développées par l'institution et l'extension croissante de la sécurité sociale, de l'aide médicale et de l'aide sociale... »

Tels sont, mesdames, messieurs, les maîtres mots d'un texte qui tend, qu'on le veuille ou non, à instituer une sorte de sécurité sociale judiciaire, de même qu'à l'assistance en matière sociale est venue se substituer peu à peu la sécurité sociale proprement dite.

La question doit donc être posée, dès le début du débat, de savoir si nous pouvons engager le législateur dans la voie de la sécurité sociale judiciaire et ensuite aborder la semaine prochaine, monsieur le garde des sceaux, la discussion du projet de loi portant réforme des professions juridiques et judiciaires au cours de laquelle nous aurons à nous prononcer sur un article 14 qui stipule :

« La profession d'avocat est une profession libérale et indépendante. Sont incompatibles avec l'exercice de cette profession toutes activités de nature à porter atteinte à l'indépendance de l'avocat et au caractère libéral de la profession. »

Personnellement, j'aurais souhaité voter cet article avant de me prononcer sur la réforme de l'aide judiciaire car une certaine contradiction m'apparaît entre le texte proposé par le Gouvernement et la commission des lois sur l'aide judiciaire et cet article 14 du projet de réforme des professions judiciaires, article qui rappelle un principe auquel nous sommes tous très profondément attachés car il conditionne, pour une grande part, nos libertés.

La sécurité sociale, dans le domaine de la santé, est un droit pour l'homme frappé dans ses œuvres vives, dans son moi physique et moral. De plus, il s'agit d'une assurance contre ces risques qui est payée mensuellement par les assurés comme ils acquittent, par exemple, des primes d'assurance en matière de risques automobiles.

Cependant, dans la plupart des pays socialistes et même dans des pays libéraux, comme la Grande-Bretagne, le service de santé a été fonctionnarisé. Les médecins et les auxiliaires médicaux sont rémunérés par l'Etat.

Et même en France, les difficultés actuelles avec le corps médical, la croissance constante du budget social de la nation font sans arrêt peser sur cette profession libérale qu'est la médecine la menace d'une nationalisation, même partielle.

Sommes-nous sûrs, mes chers collègues, que le texte qui nous est proposé, malgré toutes ses bonnes intentions, que j'approuve plus que quiconque, ne nous conduira pas vers une certaine fonctionnarisation des auxiliaires de justice ?

Car nous sommes enfermés dans un dilemme : ou cette réforme n'aboutira à rien de concret et, comme l'a excellemment dit M. Massot, il n'était peut-être pas nécessaire de l'entreprendre ; ou elle aboutira à une transformation des habitudes dans une double direction : l'augmentation du nombre des procès et l'augmentation des justiciables aidés totalement ou partiellement. Dans ce deuxième cas, qui est au fond celui où votre projet réussirait, monsieur le garde des sceaux, comment les choses vont-elles se passer ? Pour répondre à cette question, quelle meilleure source puis-je emprunter que celle du remarquable rapport qui, à la page 13, a défini si clairement la situation statistique.

En 1968, 170.253 affaires ont été introduites devant les tribunaux de grande instance et 56.755 devant les cours d'appel soit, à raison de deux plaideurs par affaire, 460.000 plaignants environ. Or, toujours d'après le même rapport, 48,9 p. 100 des plaideurs avaient des revenus mensuels inférieurs à 800 francs et 28,3 p. 100 avaient des revenus compris entre 800 et 1.500 francs par mois. L'assistance judiciaire totale devrait donc concerner 220.000 plaignants et l'assistance partielle environ 160.000 en se fondant sur ces mêmes chiffres. Il resterait donc pour toute la France, sur l'exercice 1968, 140.000 plaideurs payants et 320.000 assistés totaux ou partiels.

Je ne fais que reprendre, en la précisant, l'argumentation qui a été développée il y a quelques instants par notre collègue M. Krieg. Elle est fondamentale et il importe que, dans quelques minutes, M. le ministre de la justice veuille bien préciser ces chiffres qui ne peuvent manquer de laisser l'Assemblée relativement rêveuse étant donné qu'ils laissent supposer que, de plus en plus, le chiffre des litiges restera constant.

Or, nombre de mes collègues à cette tribune ont déclaré, probablement de bonne foi, que le nombre des litiges aurait tout naturellement tendance à augmenter. Afin de venir en aide

au Gouvernement, monsieur le garde des sceaux, j'ai proposé ce que j'appellerai un amendement anti-chicane, que je vous demanderai d'approuver au moment de la discussion des articles.

Un second dilemme est celui de savoir qui va payer les frais : les plaideurs payants, devenus fort rares comme certains chiffres pourraient le montrer ; l'Etat, supportant totalement ou partiellement cette charge, ou l'ensemble des justiciables ? La répartition sera certainement très inégale entre Paris et la province, aussi faudrait-il ne pas se contenter, à ce stade du débat, d'une statistique que je qualifierai d'« évaluative », car les chiffres qui sont retenus par le Gouvernement sont très prudemment abstraits et nous aurons besoin, puisque nous engageons les contribuables de savoir plus précisément où nous allons.

En effet, ou bien les auxiliaires de justice seront payés ou bien ils ne le seront pas. S'ils ne sont pas payés, c'est que la réforme n'aura pas abouti à un succès, c'est-à-dire qu'il n'y aura pas plus d'assistance judiciaire ou, en tout cas, pas davantage d'affaires défendues. Si, au contraire, les auxiliaires de justice sont rémunérés correctement, le budget de la justice augmentera très fortement alors que les rapporteurs en soulignent chaque année les insuffisances et que, malgré les demandes du garde des sceaux, son collègue des finances ne peut pas lui donner satisfaction en raison des impératifs de l'équilibre.

Si, au contraire, selon l'article 14, l'indépendance de la profession d'avocat est maintenue jusqu'au bout, ne peut-on craindre alors que subsisteront uniquement les cabinets importants, spécialisés dans le débit rapide et les affaires hâtivement réglées, et qu'en contrepartie les petits cabinets des avocats indépendants auront tendance à disparaître comme on le constate dans nombre de professions voisines.

Je m'interroge donc, monsieur le garde des sceaux, et je vous remercie d'avoir choisi d'intervenir après avoir entendu tous les orateurs inscrits dans la discussion générale plutôt que de le faire aussitôt après le rapporteur.

M. le garde des sceaux. Je l'ai toujours fait, monsieur Bignon.

M. Charles Bignon. C'est une excellente méthode car c'est d'après votre réponse que beaucoup d'entre nous se détermineront, après avoir étudié le texte avec une grande attention soit en commission, soit au cours de ce débat.

Il s'agit de savoir si la solution que nous avons choisie est vraiment prioritaire, si les sacrifices que nous allons demander aux contribuables seront très importants et si les résultats que nous attendons pour moderniser cette fonction seront également déterminants.

Il ne s'agit pas de défendre l'avocat pour l'avocat, il ne s'agit pas de maintenir des privilèges ou d'en conférer d'autres, mais de sauvegarder une certaine conception de la liberté. Or la liberté de la parole et la liberté de la défense sont essentielles dans notre pays, nous en sommes tous convaincus.

Je voudrais enfin vous poser quelques questions précises concernant le texte lui-même.

Les articles 1^{er}, 5 et 7 du projet de loi accordent au décret bien des pouvoirs. Je serais heureux que vous pussiez, monsieur le ministre, me fournir des précisions chiffrées sur les indemnités qui vont être perçues par les avocats au titre tant de l'aide partielle que de l'aide totale. Que ce soit dans le cadre du système d'aide proposé par M. le rapporteur ou dans celui qu'établit le projet de loi, il faut que nous soyons fixés sur ce point.

Du reste, je ne suis pas convaincu des mérites du fonds d'aide judiciaire que voudrait instituer M. le rapporteur. Comme M. Krieg, je crains que cette voie ne conduise très rapidement à la création à l'échelle nationale d'un fonds doté d'une caisse, d'immeubles, d'un secrétaire général, de directions, de chefs de service, etc., et qu'il ne reste plus pour les avocats que ce qui n'aura pas été dépensé dans les différents services à des opérations de péréquation, de taxation ou de contrôle. Les précédents sont assez nombreux en la matière, monsieur le rapporteur, pour que nous puissions nous montrer inquiets.

M. Michel de Grailly, rapporteur. Permettez-moi de vous faire une remarque, monsieur Bignon.

M. Charles Bignon. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Michel de Grailly, rapporteur. Je n'ai pas du tout développé cet aspect de mes propositions dans mon exposé général. Mais lorsque nous aborderons la discussion des articles relatifs au fonds d'aide judiciaire, je vous répondrai très complètement ainsi qu'à M. Krieg. Vous constaterez alors que ce que je propose va exactement dans le sens des préoccupations que vous venez d'exprimer.

M. Charles Bignon. Je vous remercie, monsieur le rapporteur.

Je voudrais souligner encore que le système que vous préconisez aboutit au fond à l'institution de prix libres et de prix taxés, c'est-à-dire à ce qu'on appelle un double secteur. Est-ce véritablement un progrès ? Voici longtemps que les avocats, comme les médecins d'ailleurs, ont coutume de tenir compte de la situation de leurs clients pour évaluer les honoraires qu'ils vont leur demander. Pourquoi donc ne pas vouloir que ce système se perpétue, avec des modalités plus souples, dans le cadre du fonds ou de l'assistance judiciaire ?

Enfin je souligne à l'intention du Gouvernement combien il est souhaitable que le mécanisme que nous allons mettre en place soit aussi simple et clair que possible et que cette Assemblée voie bien nettement dans quelle direction elle s'oriente !

En particulier, je suis un peu inquiet au sujet du doublement du droit fixe de plaidoirie, proposé par le rapporteur. En effet, une partie du produit de ce droit de plaidoirie est actuellement réservée — et c'est normal — à la caisse de retraite des avocats. Il doit être clairement prévu que le produit de ce droit restera bien attribué à la caisse de retraite des avocats, ou que, dans l'hypothèse du rapporteur, cette partie supplémentaire viendra s'ajouter au fonds d'aide.

Tous ces points doivent être précisés. En effet, nous ne pouvons pas voter dans l'équivoque : les difficultés que nous rencontrerons par la suite seront bien suffisantes.

En conclusion, monsieur le ministre, vous avez eu raison de poser le problème. Certes, nous nous dirigeons vers une voie plus moderne, mais elle suscite tout de même des inquiétudes. Vous avez pu remarquer que tous les orateurs qui se sont succédés se sont préoccupés, non du sort de l'avocat, personne physique certes respectable, mais de la justice ; ils ont cherché à savoir si les justiciables seraient mieux servis, et si les avocats conserveraient cette dignité qui a fait la force de leur profession.

Malgré notre entière adhésion, quels que soient les bancs où nous siégeons, car un projet aussi généreux ne peut que rencontrer une telle adhésion, vous avez pu constater cette inquiétude, cette angoisse même, car il n'est pas tout de voter un texte de loi ; il importe de pouvoir l'appliquer. Or, je suis malheureusement certain que celui que vous nous proposez, même simplifié, exigera un important effort d'adaptation.

Puisse, mes chers collègues, mon pessimisme être controuvé par les faits, surtout lorsque chacun de nous attache à la justice le respect que lui doivent les défenseurs de la liberté. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Fontaine.

M. Jean Fontaine. Monsieur le garde des sceaux, je ne suis ni inquiet ni morose à l'égard du texte que vous nous proposez. J'en suis même satisfait à la suite de l'effort accompli par M. le rapporteur pour l'améliorer et l'amender.

Convient-il, au début de mon propos, après tant d'autres, de rappeler que l'objet fondamental de l'aide judiciaire, en matière juridique et judiciaire, est de permettre à toute personne de se faire rendre justice nonobstant l'insuffisance de ses ressources ? Tel est le but principal de notre action sans nous préoccuper de savoir si certaines professions peuvent à la rigueur être touchées, ce qui n'est pas notre propos, je suis au regret de le dire. Notre objectif consiste à faire rendre justice aux justiciables, et c'est l'objet de cette loi.

Dois-je répéter que ce droit à la justice constitue un des droits essentiels de l'homme et du citoyen, un droit auquel tout homme se sent viscéralement attaché et dont le respect et l'exercice prennent racine au tréfonds de l'être humain ?

Ce sentiment est à ce point exacerbé que le droit à la justice est considéré par tous comme primordial tant au point de vue individuel que social.

Et ce sentiment est si généralement ressenti que l'assistance judiciaire, ainsi qu'on l'appelait jusqu'à présent, remonte à 1851, c'est-à-dire bien avant l'institution de la sécurité sociale ou de l'aide sociale dont personne aujourd'hui n'oserait contester l'utilité.

La justice gratuite et la justice pour tous, quel idéal ! Pour tant l'assistance judiciaire, telle qu'elle a fonctionné jusqu'à présent, inutile de nous le cacher, ne permettait pas de l'atteindre. Cette carence, flagrante dans l'immédiat, ira croissant dans l'avenir. Il faut donc se réjouir et féliciter le Gouvernement d'avoir saisi le problème à bras-le-corps pour le résoudre et doter enfin notre pays d'un système moderne et efficace d'aide judiciaire qui, par sa nature, ne différera guère de l'aide apportée par la collectivité publique à d'autres besoins aussi nécessaires pris en charge, eux, par l'aide sociale et la sécurité sociale.

Il ne faut pas non plus se cacher, en effet, que si la justice est gratuite en principe, et M. le rapporteur nous l'a rappelé, elle n'en demeure pas moins encore très chère. Si les plaideurs ne paient plus les juges, ils doivent contribuer cependant à différentes taxes — taxes d'enregistrement, droits de timbre — comme ils doivent également rétribuer les auxiliaires, dont certains sont également obligatoires, les huissiers, les avoués.

C'est pourquoi, faute de rendre la justice civile entièrement gratuite, il convenait d'organiser un système dans lequel, pour les affaires « aidées ou assistées », un *solvens* serait substitué au plaideur impécunieux.

Pour y parvenir, il vous a fallu résoudre trois problèmes : d'abord, la détermination des bénéficiaires de cette aide ; ensuite, la détermination du *solvens* qui prendra à sa charge les dépenses qui incombent au plaideur ; enfin l'élaboration d'un système permettant la rétribution des différents auxiliaires de justice dont les statuts sont fondamentalement différents.

C'est à la résolution de ces problèmes que vise votre projet de loi. Je dois à la vérité de dire qu'avec la contribution considérable de notre rapporteur — qu'il convient de féliciter chaleureusement pour la qualité et l'importance du travail accompli — vous y êtes parvenu, et vous nous en voyez fort aise.

Il reste cependant que je découvre une anomalie dans ce texte, anomalie qui ne s'explique pas plus qu'elle ne se justifie. Il s'agit du paragraphe de l'article 33 qui renvoie à un décret le soin de préciser les modalités particulières d'application de la loi dans les départements d'outre-mer.

Or, existent chez nous la même structure judiciaire qu'en métropole, les mêmes règles de fonctionnement de l'administration de la justice. Dans ces conditions je ne vois pas à quoi rime ce décret spécial. J'ai trop d'admiration et de respect pour votre personne, monsieur le garde des sceaux, pour supposer un seul instant que derrière ce paragraphe insolite se cacheraient des arrière-pensées restrictives. Au demeurant, je vous sais fondamentalement incapable d'une telle manœuvre. Je me demande alors pourquoi ne pas appliquer tout de suite cette loi dans les départements d'outre-mer. Les amendements que j'ai déposés tendent vers ce but et j'ose espérer que vous ne vous y opposerez pas.

D'ailleurs, en vous le demandant, je ne fais que rejoindre les intentions maintes fois exprimées par le Gouvernement qui affirme vouloir hisser les départements d'outre-mer au même niveau économique, social et culturel que celui de la métropole. Il est en effet indéniable qu'en matière sociale des efforts spectaculaires ont été déployés en vue de ce rattrapage. Il n'en reste pas moins que sur le plan judiciaire rien n'a encore été entrepris, et ce projet de loi vient heureusement combler cette lacune. Il serait donc illogique et immoral de vouloir réduire sa portée ou retarder son application au détriment des populations d'outre-mer.

D'autant que chez nous, plus qu'ailleurs, sa justification est incontestable.

En effet, chacun sait que l'élément de base de tous nos problèmes, et du problème judiciaire en particulier, est l'extrême pauvreté de la population, conjuguée avec une pression démographique vertigineuse.

Les statistiques prouvent que 76 p. 100 de cette population se voient refuser le droit de se faire rendre justice, faute de ressources suffisantes. Cet état de choses est d'autant plus scandaleux que les litiges intéressant la population pauvre sont rarement patrimoniaux et concernent plus généralement les droits « incompressibles » sur lesquels aucune transaction, aucune renonciation n'est possible puisqu'ils relèvent de l'état des personnes et que ces litiges doivent obligatoirement être tranchés par les tribunaux.

Reste, bien sûr, le recours à l'assistance judiciaire. Mais n'oublions pas que jusqu'à présent, son octroi demeurait, en fait, une faveur et que les solliciteurs ne pouvaient l'exiger. De plus,

les justiciables misérables et généralement mal informés se laissent facilement rebuter par des formalités que, souvent, ils ignorent. Cette situation a fini par dresser une sorte d'écran entre eux et la justice dont ils ne connaissent plus que l'aspect répressif et pénal. De ce fait, ils ignorent tout du rôle protecteur de la justice.

Le temps du changement est maintenant venu ! De grâce, monsieur le garde des sceaux, ne freinez pas ce progrès ! Ne renvoyez pas à un décret l'application de mesures attendues impatiemment et depuis fort longtemps !

D'ailleurs nous avons déjà, à la Réunion, pour pallier les inconvénients et les incohérences du système actuel, à l'initiative et sous l'impulsion tenace et persévérante du premier président de la cour d'appel, éminent magistrat s'il en fut, créé une association privée régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Cet organisme dénommé Association départementale d'aide judiciaire, financé principalement par des fonds publics, sous forme de subventions, s'est assigné pour tâche de faciliter l'accès des prétoires aux personnes nécessitées désirant intenter une action en justice à caractère social. Le fonctionnement de cette association rappelle, sur de nombreux points, celui de l'aide judiciaire que vous nous proposez aujourd'hui.

Je dois dire que cette association fonctionne à la satisfaction de tous — magistrats, auxiliaires de justice, justiciables — et le nombre d'affaires qu'elle traite démontre *a posteriori* son utilité et son efficacité. Ses activités sont la preuve vivante de la nécessité de cette réforme. Il ne conviendrait pas que ses vertus nous fussent comptées.

J'indique, à toutes fins utiles, que la nouvelle aide judiciaire définie par le projet de loi ne ferait nullement double emploi avec cette association. Au contraire, elle compléterait heureusement et harmonieusement cette initiative privée, qui pourrait subsister en tant que de besoin puisque, de par ses statuts, cet organisme ne se préoccupe que des actions à caractère social.

Monsieur le garde des sceaux, mes compatriotes ne comprendraient pas qu'au moment où la métropole se met à l'heure du xx^e siècle, il puisse exister des prétextes pour les laisser indéfiniment retarder.

En conclusion, permettez-moi d'insister tout particulièrement non seulement pour que rien n'empêche l'application de cette loi dans les départements d'outre-mer — ce qui serait, au demeurant, contraire à la Constitution — mais encore et surtout pour que tout soit mis en œuvre afin qu'elle soit appliquée chez nous dans les mêmes conditions qu'en métropole et principalement au même moment. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Monsieur le président, mesdames, messieurs, depuis plus de cinquante ans, exactement depuis le dépôt en 1920 d'une proposition de loi présentée par M. de Kerguezec, député des Côtes-du-Nord (*Sourires*) dont l'initiative avait sans doute été inspirée par le fait que sa circonscription comprenait Tréguier, patrie de Yves Héroul, patron des avocats (*Sourires*), le problème de l'assistance judiciaire a été périodiquement posé.

Depuis cette date, en effet, un projet de loi en 1921 et plusieurs propositions de loi s'échelonnant de 1922 à 1952 ont été déposés sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée et je pourrais citer aussi pour mémoire les nombreux projets demeurés dans les cartons de la chancellerie.

Personnellement, ayant appartenu à votre Assemblée pendant vingt-quatre années consécutives, je n'ai jamais assisté à la discussion du budget du ministère de la justice sans que, d'un côté ou de l'autre de l'hémicycle, ne soient réclamés une réforme profonde et un élargissement de l'assistance judiciaire.

Les bureaux d'assistance judiciaire eux-mêmes, ainsi que l'attestent de nombreux vœux ou motions adressés par eux à la chancellerie, ont souhaité des réformes et, notamment, demandé que des critères objectifs soient fixés pour la détermination des ressources des postulants à l'assistance judiciaire.

Certes, personne ne mettait en cause — je le dis pour tous ceux qui en ont parlé et notamment pour M. Tisserand — la générosité et le désintéressement des avocats chargés de défendre les assistés. Le garde des sceaux sait mieux que personne — et tient à en porter publiquement témoignage — avec quelle noblesse de cœur les avocats, qui étaient souvent eux aussi très pauvres, ont toujours mis leur honneur à remplir sans défaillance ce qu'eux-mêmes considéraient comme l'un de leurs

premiers devoirs ; mais l'insistance avec laquelle parlementaires et opinion publique n'ont cessé de réclamer la réforme de l'assistance judiciaire démontre à l'évidence — et M. Massot l'a reconnu — qu'il était indispensable de l'adapter aux besoins actuels de la société moderne.

C'est la raison pour laquelle, dans le discours qu'il prononçait devant vous l'année dernière sur le programme d'action du Gouvernement, M. le Premier ministre avait annoncé pour 1971 la réforme de l'assistance judiciaire. Le temps des tergiversations est donc révolu. Le Premier ministre avait promis la réforme, le Gouvernement tient aujourd'hui sa promesse avec le sentiment de faire œuvre de justice sociale.

C'est pour moi une très grande satisfaction de constater que les porte-parole de tous les groupes politiques de cette Assemblée ont, les uns après les autres, apporté leur adhésion à l'esprit et aux dispositions essentielles de notre réforme.

Deux idées principales inspirent le projet que nous vous avons présenté. D'abord, l'aide judiciaire ne doit plus être une faveur : elle doit s'ouvrir d'une manière totale aux indigents, et aussi d'une manière partielle, modulée, comme on l'a dit, à ceux qui ne peuvent assumer l'intégralité des frais d'un litige devant les tribunaux.

Fondée sur un concept de charité, l'assistance judiciaire n'est actuellement accordée qu'aux seuls indigents. Or il existe, nous le savons, une large catégorie de citoyens dont les ressources dépassent le critère de l'indigence mais dont les moyens sont insuffisants pour leur permettre de faire face aux frais d'un procès et qui doivent, de ce fait, renoncer à obtenir justice.

Cette situation est intolérable dans un pays évolué où les individus se trouvent souvent en face de grandes entreprises publiques et privées qui, elles, disposent de tous les moyens de défendre leurs intérêts et, grâce à cette supériorité, peuvent parfois imposer à la partie qui défend ses droits contre elles des transactions iniques.

La plupart des pays dont le degré de civilisation et de développement correspond au nôtre ont déjà procédé à la réforme à laquelle le Gouvernement vous convie aujourd'hui et, je le dis au passage, tous ont adopté des systèmes analogues à celui que vous propose le Gouvernement.

M. Michel de Grailly, rapporteur. Sauf en Grande-Bretagne !

M. le garde des sceaux. Elle l'avait fait tellement avant nous, vers 1351, je crois !

Pour autant l'autonomie des barreaux et des avocats ne s'en trouve aucunement affectée.

La deuxième idée principale qui inspire la réforme est que l'assistance judiciaire, que nous appellerons désormais l'aide judiciaire, ne doit plus peser sur les seuls auxiliaires de la justice.

Si nous maintenions le principe de la gratuité de leur concours, l'expansion de l'aide judiciaire constituerait pour eux une charge trop lourde. Cette charge, c'est la collectivité nationale qui doit la supporter.

Je constate que sur ce point aussi il y a une très large mesure de consentement dans toute l'Assemblée. Dans ce domaine comme dans d'autres, à l'ancien concept de charité doit être substitué le concept moderne de justice et de solidarité sociale.

J'ai eu la curiosité de rechercher les raisons pour lesquelles tant de projets de loi et de propositions de loi d'origine parlementaire qui avaient vu le jour dans le passé étaient restés lettre morte, sans qu'aucun des textes déposés depuis presque cinquante ans ait jamais atteint le stade d'une discussion en séance publique. J'en ai trouvé l'explication. Elle mérite l'attention de votre rapporteur, M. de Grailly, car si on la méconnaissait, le risque serait grand de faire à nouveau fausse route et, au mieux, d'édicter une réforme dont on s'apercevrait, au bout de peu de temps, qu'elle n'atteindrait pas les objectifs que tous nous voulons lui donner.

Tous les projets antérieurs prévoyaient une assistance partielle qui aurait laissé à la charge de certains assistés une contribution proportionnée à leurs ressources.

Tous renaient le principe d'une rémunération des auxiliaires de justice ou organisaient le recouvrement de la contribution mise à la charge de l'assisté par l'intermédiaire de caisses de diverses natures.

Ces deux dernières causes — je suis obligé de le constater — ont été à l'origine de tous les échecs du passé.

Le principe même de la rémunération de l'avocat en matière d'assistance judiciaire a été repoussé jusqu'à un passé récent par les avocats eux-mêmes qui le considéraient comme contraire à l'honneur du barreau.

Puis les esprits ont évolué et aujourd'hui ce n'est plus vraiment le principe, mais les modalités de la rémunération qui inquiètent certains avocats. Je le reconnais et nous en avons d'ailleurs eu les échos à la tribune.

La création de caisses de récupération et de règlement — second motif des échecs — posait des questions touchant beaucoup plus, j'en conviens, au fonctionnement qu'au principe de l'institution ; elle mettait en œuvre des techniques complexes et exigeait un personnel relativement important eu égard au but à atteindre : les résultats à en attendre se révélaient suffisamment hypothétiques pour motiver un renoncement avant la lettre.

C'est à la lumière de ces expériences que la chancellerie a entrepris l'élaboration du projet qui vous est proposé aujourd'hui, en s'attachant à tout moment à éviter les écueils qui avaient provoqué, dans le passé, la ruine des espérances.

Je ne vais pas me livrer ici à une analyse détaillée de l'économie du projet. Vous la connaissez bien à présent. L'exposé des motifs s'en explique et surtout M. de Grailly, rapporteur de votre commission, vous l'a, de son côté, excellemment et très objectivement — je l'en remercie — présentée dans son rapport.

Je sais que si M. de Grailly et moi-même pouvons diverger sur certaines modalités, nous partageons la même conviction que la réforme du régime actuel est indispensable et qu'il est nécessaire d'élargir le champ de l'aide judiciaire. Par conséquent, j'espère bien que de nos discussions finiront par naître des accords où chacun mettra du sien.

Je me contenterai donc d'analyser les idées-force de notre projet et d'expliquer les motifs de nos choix.

La première idée-force, c'est que l'aide judiciaire restera totalement gratuite pour les indigents mais qu'elle pourra être accordée, de manière partielle, à des personnes qui, sans être indigentes, ont des ressources trop modestes pour pouvoir faire face aux risques d'un procès.

Pour les uns comme pour les autres, l'aide judiciaire, telle que nous la concevons dans ce projet, sera nettement plus généreuse qu'autrefois. En effet, l'Etat accepte de renoncer à récupérer sur l'assisté pendant le montant des droits et frais qu'il aura avancés. Or — on l'a rappelé au cours de la discussion générale — tout parlementaire a connu la détresse de pauvres gens qui, après la perte d'un procès, pour lequel ils avaient obtenu l'assistance judiciaire, s'étonnaient auprès de lui de se voir réclamer soudain plusieurs dizaines de milliers d'anciens francs qu'ils étaient incapables de payer.

Deuxième idée-force du projet du Gouvernement : l'aide judiciaire sera désormais attribuée selon des critères objectifs.

Je sais que certains bureaux d'assistance judiciaire se sont émus de ce que, dans l'exposé des motifs, nous ayons fait état d'un certain « arbitraire » dans les décisions des bureaux. Je souligne que nous avons employé ce terme dans son sens propre sans y attacher aucun caractère péjoratif.

Ce qui va être changé, c'est que les bureaux seront mis à l'abri de critiques contre ce que l'on pourrait appeler une appréciation trop discrétionnaire des ressources des postulants, car leurs décisions seront désormais guidées par des critères objectifs.

Ces critères sont nécessaires, car les plafonds de ressources sont actuellement, dans le cadre simplifié de l'assistance totale, appréciés par chaque bureau selon des considérations qui lui sont propres. Je concède volontiers à M. Gerbet, qui s'est fait, à juste titre, le défenseur des bureaux — et je connais le rôle qu'il joue dans l'un d'eux — que ces bureaux ont essayé inconsciemment d'humaniser le dispositif institué par la loi de 1851.

Mais enfin, mesdames, messieurs, il faut bien se rendre compte que des différences, parfois considérables, existent d'un bureau à l'autre, puisque le plafond de ressources mensuelles au-dessus duquel l'assistance judiciaire n'est plus accordée varie de 450 francs à 1.100 francs. Des écarts fort importants se rencontrent dans une même région. C'est ainsi que, de deux bureaux très proches l'un de l'autre d'un département du nord de la France, l'un fixe le plafond de ressources mensuelles à 1.000 francs et l'autre à 650 francs.

La « jurisprudence » des bureaux varie d'ailleurs non pas seulement quant à la fixation du plafond de ressources, mais encore quant à la détermination des éléments de ces ressources susceptibles d'être pris en considération. Certains bureaux, par

exemple, rejettent, au motif qu'elles émanent de propriétaires fonciers, les demandes présentées par les possesseurs d'un logement, même improductif de revenus, ou par les propriétaires d'un immeuble qui veulent poursuivre en justice, contre leurs locataires récalcitrants, le recouvrement de loyers qui constituent leurs seules ressources.

La diversité de ces appréciations, outre le malaise qu'elle engendre chez les intéressés qui n'en saisissent pas les raisons, est incompatible avec le fonctionnement des deux aides, totale et partielle, lequel implique une unification des critères de ressources. C'est pourquoi le projet de loi tend à déterminer le quantum de ces ressources.

Pour accentuer la souplesse de l'institution, les bureaux auront la possibilité d'accorder à titre exceptionnel l'aide judiciaire à des personnes dont la situation, quoique ne répondant pas aux conditions de ressources exigées, est cependant particulièrement digne d'intérêt.

Bien entendu, dans tous les cas, c'est à l'intéressé qu'il appartiendra de justifier que ses ressources sont inférieures aux plafonds, à moins qu'il ne bénéficie de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité, l'insuffisance de ses ressources étant, par ce seul fait, démontrée. Il n'est rien modifié sur ces points à l'état de droit actuel.

En revanche, j'ai cru comprendre que la fixation des plafonds de ressources par décret, qu'envisage le Gouvernement, suscitait des craintes de la part des auxiliaires de justice qui redoutent que le décret ne fixe, dans l'immédiat ou dans le futur, des montants tels que la charge de l'aide judiciaire devienne intolérable pour eux.

Vous voudrez bien, je pense, croire que la modération et la sagesse sont des qualités qui ne sont pas inaccessibles aux membres du Gouvernement. Les impératifs budgétaires seraient d'ailleurs, sur un plan purement objectif, de nature à tempérer, par eux-mêmes, les craintes des plus inquiets.

Quoi qu'il en soit, je suis tout prêt à accepter la fixation de ces plafonds dans la loi. Si, dans l'avenir, l'évolution des circonstances économiques justifie de modifier ces plafonds, le Gouvernement l'envisagera avec les professions intéressées.

Quant au quantum des ressources — et je réponds ainsi à plusieurs questions qui m'ont été posées, notamment par MM. Krieg et Charles Bignon — il a été affirmé qu'il permettrait, tel que nous l'avons fixé, à près de 75 p. 100 des Français d'obtenir l'aide judiciaire, alors que moins de 6 p. 100 en bénéficient actuellement. Certains s'en félicitent, d'autres s'en inquiètent. Je voudrais examiner les choses de près.

Je rappelle que le Gouvernement envisage de retenir trois tranches de ressources : moins de 900 francs de revenus par mois, aide totale ; de 900 à 1.200 francs, aide partielle dite du premier degré ; de 1.200 à 1.500 francs, aide partielle dite du second degré.

Actuellement, en moyenne — car les variations, nous l'avons vu, sont très importantes d'un bureau à l'autre — l'assistance judiciaire est refusée aux personnes qui gagnent plus de 800 francs par mois.

C'est en se basant sur le seul fait que 75 p. 100 environ des ménages auraient des ressources inférieures à 1.500 francs par mois que certains ont affirmé que l'aide judiciaire profiterait désormais à 75 p. 100 des Français. Or l'enquête très approfondie à laquelle nous avons procédé, dans le ressort du tribunal de Bordeaux, a révélé que 48 p. 100 environ des personnes avaient des ressources inférieures à 800 francs par mois alors que moins de 6 p. 100 avaient bénéficié de l'aide judiciaire.

Cela est très aisément explicable. Sans prétendre être exhaustif, je voudrais en donner les raisons ; certaines sont psychologiques, d'autres économiques.

Les raisons psychologiques, d'abord. Nous le savons tous, le plaideur est convaincu que l'avocat qu'il rétribue directement porte plus d'intérêt à son procès qu'un avocat désigné pour l'assister. Nombreux sont ceux qui n'ont pas la mentalité d'indigent et qui répugnent plus ou moins ouvertement à recourir à une institution charitable. D'autres, par fierté vis-à-vis de leur entourage, craignent l'apparence d'une déchéance. D'ailleurs — nous le constatons tous les jours — dans le domaine médical par exemple, combien ne veulent pas aller à l'hôpital et préfèrent s'imposer de lourds sacrifices pour pouvoir se faire soigner dans une clinique !

Les raisons économiques, ensuite. Une proportion importante de femmes se voient octroyer, dans les procédures de divorce, qui sont malheureusement très nombreuses, une provision *ad litem* ; parfois même le mari supporte spontanément tous les

frais. En matière d'accidents, l'avocat est souvent celui d'une compagnie d'assurances. Enfin, bien des avocats font preuve d'une très grande compréhension et acceptent ou même proposent à leurs clients de très larges facilités de paiement.

Presque tous ces éléments conserveront leur valeur à l'avenir, sauf peut-être celui qui a trait au « complexe de l'indigent ». C'est en fonction de ces données qu'il convient de raisonner sur ce que sera l'avenir.

D'après les études minutieuses auxquelles le Gouvernement s'est livré avec le concours de l'Institut national de la statistique et des études économiques, on peut s'attendre à ce que le nombre des assistés judiciaires, qui aujourd'hui est en moyenne de 30.000 par an, s'élève à environ 48.000, soit une augmentation de 60 p. 100, laquelle entraînera pour le budget de la justice une contribution supplémentaire d'environ 11.500.000 francs. Mais j'appelle votre attention sur le fait qu'il s'agira d'affaires nouvelles et je profite de l'occasion pour répondre à M. Brugnon.

Il m'a posé la question suivante : les ressources de l'aide judiciaire ne seront-elles pas dévorées par la réalisation du projet de fusion des professions judiciaires dont on parlera la semaine prochaine ?

Je lui réponds par la négative, car les ressources destinées à la fusion de ces professions seront hors budget et proviendront d'une taxe parafiscale. Par conséquent, il n'y aura pas osmose entre le budget et la taxe destinée au rachat des charges des avoués.

M. Brugnon m'a demandé encore si les effectifs des tribunaux nous permettraient de faire face à l'accroissement du nombre des causes qui leur seront présentées du fait de l'aide judiciaire. Je le renvoie au projet de budget pour 1972 que nous discuterons prochainement. Il constatera que, cette année encore, je suis en mesure de prévoir une deuxième tranche du programme quinquennal d'augmentation des effectifs dont je vous ai parlé l'an dernier. J'appelle surtout l'attention de M. Brugnon sur le fait qu'à partir du moment où nous aurons racheté le monopole des avoués nous pourrions, en toute liberté, ce que nous ne pouvons pas faire actuellement sans porter atteinte à leurs privilèges, modifier la limite de compétence des tribunaux d'instance et, par conséquent, pour beaucoup d'affaires, faciliter l'évacuation des dossiers. Je pense avoir ainsi répondu aux questions de M. Brugnon.

M. Maurice Brugnon. Je vous remercie, monsieur le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Je traiterai plus en détail de ces problèmes au cours de la discussion des articles, car, bien entendu, M. de Grailly les évoquera de son côté. Mais je pense que les chiffres que je viens de citer sont déjà de nature à apaiser les craintes de ceux qui redoutent une extension trop large de l'aide judiciaire. A cet égard, j'ai parfaitement compris les préoccupations qu'a exprimées M. Commenay qui, partisan d'une extension raisonnable du système, ne veut pas d'une extension démesurée.

En outre, les bureaux d'aide judiciaire devront examiner si la demande n'est pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement. Cela aussi répond à un souci manifesté par M. Commenay comme par M. Charles Bignon. Je n'exclus d'ailleurs pas le dépôt d'un amendement par le Gouvernement, car s'agissant de la Cour de cassation, nous aurons très probablement à resserrer encore un peu notre texte.

M. Michel de Grailly, rapporteur. Ce sera heureux !

M. le garde des sceaux. Mais nous aurons à éviter un écueil.

Les bureaux n'auront certes pas le pouvoir de juger le fond du procès ni de supputer les chances des plaideurs ; ils ne constitueront en aucune manière une juridiction et ne sauraient rendre, en quelque sorte, des « préjugements ».

Ainsi, nous ne verrons plus refuser l'aide judiciaire à des femmes qui demandent le divorce après avoir été abandonnées par leur mari, comme cela se produit souvent, hélas, pour le seul motif que, vivant avec un autre homme, elles seraient dans une situation « immorale ». Le nouveau système ne permettra plus cela.

M. Pierre-Charles Krieg. Après ce que nous avons voté hier, cela se comprend !

M. le garde des sceaux. Cela dit, on ne saurait refuser aux bureaux d'aide judiciaire le droit d'écarter les demandes dépourvues de plausibilité, voire fantaisistes. Il serait en effet tout à fait

contraire au bon fonctionnement de la justice que les tribunaux soient encombrés d'affaires dénuées de fondement et que, par suite, l'assisté se voie réclamer par son adversaire le remboursement de frais de procédure qui grèveraient lourdement son budget.

Il sera statué sur les demandes d'aide judiciaire par des bureaux institués près les diverses juridictions, tout comme aujourd'hui.

La seule innovation en la matière est la création de bureaux près les tribunaux administratifs. Actuellement, les demandes concernant les litiges devant ces juridictions relèvent des bureaux établis près les tribunaux de grande instance.

Par ailleurs, la composition des bureaux subit une transformation assez importante, leur présidence étant confiée à un magistrat, ce qui renforcera leur autorité et mettra fin aux soupçons injustifiés de certains qui pensent que la sévérité des bureaux est provoquée par l'intérêt que peuvent avoir les auxiliaires de justice à refuser l'assistance judiciaire.

La participation de l'Etat au fonctionnement de l'aide judiciaire se traduit par deux innovations : d'une part — et je souligne l'intérêt de cette disposition — la renonciation définitive à la récupération sur l'assisté perdant des avances effectuées pour son compte ; d'autre part, le versement aux auxiliaires de justice d'une indemnité forfaitaire.

Le premier point est évidemment conforme à l'esprit même de l'institution. L'assisté qui n'avait pas les ressources suffisantes pour avancer lui-même les frais avant l'instance n'en a pas davantage pour les régler après celle-ci lorsqu'il a perdu.

Quant au second point — versement d'une indemnité forfaitaire aux auxiliaires de justice — il découle directement, comme j'ai eu l'occasion de l'exposer il y a un instant, de la substitution au concept de charité dispensée par un groupe de citoyens, du concept de justice sociale dont le poids doit désormais peser sur l'ensemble de la collectivité nationale.

L'indemnité que nous proposons de verser aux auxiliaires de justice n'a pas — je tiens à le souligner — le caractère d'une rémunération. D'abord, l'apport financier à consentir par l'Etat eût dépassé ses moyens. Ensuite, n'eût-on pas considéré un paiement intégral des honoraires par l'Etat comme la première étape vers cette tarification dont ne veulent à aucun prix les auxiliaires de justice ?

Il importait cependant que l'Etat assumât une part plus importante dans le fonctionnement de la nouvelle institution, notamment en dédommageant les auxiliaires de justice des frais que représentent pour eux les affaires judiciaires.

Bien entendu, ils conserveront, comme aujourd'hui, le droit à l'intégralité de leurs émoluments si c'est l'adversaire de leur client qui est condamné aux dépens. Mais, dans le cas contraire, ils recevront soit de l'Etat, c'est-à-dire en fait du greffe, en cas d'aide totale, soit partiellement de l'Etat et partiellement du client ou même en totalité de ce client, en cas d'aide partielle, une indemnité dont le montant pourra varier, non pas en fonction de l'importance ou de la difficulté de l'affaire, mais selon que la postulation est ou non obligatoire dans l'affaire considérée.

M. Bignon m'a demandé de bien vouloir verser au débat des chiffres précis ; je le fais très volontiers.

Nous entendons accorder une indemnité de 200 francs pour les dossiers plaidés devant les tribunaux d'instance, une indemnité de 400 francs pour les dossiers plaidés devant les tribunaux de grande instance et, lorsqu'il y aura appel, un nouveau versement de 300 francs sera fait à l'avocat qui plaidera l'appel et un autre de 300 francs également à l'avoué à la Cour.

Aux termes de notre projet initial, seuls les avocats et les avoués bénéficiaient de l'indemnité. Nous avons commis là une erreur que nous entendons rectifier : un amendement déposé par le Gouvernement étendra aux huissiers de justice le droit à l'indemnité. Il est effectivement logique qu'en matière d'aide judiciaire ils soient indemnisés eux-aussi.

Nous aurons certainement, lors de l'examen des articles, un chaud débat — peut-être, moins passionné, tout de même que celui d'hier — sur les mérites et les inconvénients du système proposé par le Gouvernement, tel qu'il doit être complété par les textes d'application.

Mais, dès maintenant, je dis que ce qui caractérise surtout le texte du Gouvernement, c'est évidemment sa parfaite simplicité.

Que redoute-t-on ? Le versement direct par l'Etat d'une quelconque rémunération à l'avocat ? On prétend qu'il serait attentatoire à l'autonomie de la défense et à l'indépendance du défen-

seur. J'ai une trop haute idée de l'indépendance des avocats pour penser que ceux-ci se sentiraient liés à l'Etat parce qu'ils recevraient une indemnité de 400 francs tous les mois !

Je comprends fort bien l'hostilité des ordres pour tout ce qui serait de nature à attenter à leur indépendance, à leur autonomie, et je ne retire pas un mot de ce que j'ai dit devant l'Union internationale des avocats. J'admets, j'approuve même le souci des ordres de maintenir leur autonomie ; mais je me demande vraiment si ce réflexe qu'ils ont devant le projet du Gouvernement est bien fondé.

Sur ce point également, j'ai fait procéder à des études. Aux Etats-Unis d'Amérique, au Danemark, en Norvège, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Luxembourg — pour ne citer que ces pays que j'ai choisis parce qu'ils sont les plus proches — l'avocat est rétribué, en matière d'assistance judiciaire, par le Trésor, et je n'ai pas l'impression que les avocats de ces pays se sentent moins libres pour cela.

Le système proposé par la commission aurait, je le reconnais, le mérite d'éviter de poser ce problème. Il permettrait aussi — et c'est sans doute l'avantage majeur que M. le rapporteur trouve à ce système — d'instituer une sorte de mutualité des avocats au service de l'aide judiciaire.

Mais je dois avouer que je partage les appréhensions exprimées par M. Krieg à cette tribune.

Je ne dis pas que ce système n'est pas plus séduisant pour l'esprit que celui que nous avons finalement choisi, mais, moi aussi, je crois que son application se heurterait à des difficultés telles qu'elles risqueraient d'entraîner l'inefficacité de la réforme.

Je l'ai déjà dit, soyons bien conscients que, dans le passé, tous les projets de réforme fondés sur un système de fonds ou de caisse ont été, pour ce motif, voués à l'échec. Ce n'est certainement pas cela que veut le rapporteur, que veut la commission et que voudra le Parlement. Je suis sûr que nous partageons tous le même souci de faire une œuvre réaliste, simple et, par conséquent, viable.

Bien entendu, nous reviendrons ce soir dans le détail sur ces questions, mais il est clair que nombre de problèmes qui apparaîtront au cours de la discussion démontreront que les fonds ne pourraient pas faire de largesses.

On peut redouter, aussi, avec le système proposé par la commission, des difficultés de fonctionnement.

Je ne cache pas que, pendant un temps, nous avons, à la chancellerie, étudié aussi la possibilité de créer une caisse publique d'aide judiciaire. Mais très vite nous y avons renoncé. Et, puisque l'hypothèse a été évoquée à la tribune, je signale que nous y avons renoncé parce qu'il aurait été indispensable de prévoir la création de deux cents emplois environ, d'attribuer des crédits d'installation et de fonctionnement, avec une dépense totale avoisinant 6 millions de francs.

Evidemment, le système préconisé par M. de Grailly — j'en donne acte à l'honorable parlementaire — prévoit des structures plus légères. Je pense, d'ailleurs, qu'il faudrait les alléger encore.

M. Michel de Grailly, rapporteur. Peut-être !

M. le garde des sceaux. Mais il faut bien reconnaître que nous ferions peser sur les bâtonniers, sur les conseils des ordres, une charge extrêmement lourde, celle de la répartition des indemnités, et je me demande si ce n'est pas un peu un cadeau empoisonné que l'on ferait à ceux qui seraient chargés de répartir le montant global des indemnités.

Notre système peut paraître simpliste, j'en conviens, mais il a le mérite d'apporter à l'avocat désigné la certitude du résultat, tandis que, avec le système de la commission, on lui donnerait un espoir dont je ne suis pas du tout sûr qu'il serait réalisé.

On a également parlé de la nécessité d'assurer le libre choix du défenseur. C'est un point sur lequel nous reviendrons.

Il est évident que tout bénéficiaire de l'aide judiciaire ne peut demander l'assistance de qui il voudra et l'obtenir. Certains avocats risqueraient alors d'être écrasés par la tâche qui leur incomberait ; ils demanderaient à être déchargés de nombreux dossiers, et l'on ne pourrait pas le leur refuser. Or, s'ils en étaient déchargés, fût-ce par leur bâtonnier, ne serait-ce pas là la négation même du libre choix ?

Telles sont les appréciations qui me paraissent devoir être émises, au cours de la discussion générale, sur les mérites comparés du système du Gouvernement et de celui de la commission. Mais l'Assemblée sera totalement éclairée au moment où, ce soir, elle devra prendre sa décision.

Il est évident que, chaque fois qu'on entreprend une réforme — surtout une réforme aussi importante que celle que nous vous proposons — on bouleverse des habitudes et des modes de pensée. Toutes les réformes comportent une petite part d'inconnu dont je comprends qu'elle puisse susciter une réaction d'appréhension chez ceux dont les habitudes de travail se trouvent modifiées.

Le fonctionnement de l'assistance judiciaire était demeuré sans changement — on l'a répété plusieurs fois — depuis plus de cent ans. Le terme même d'assistance judiciaire était une sorte d'anachronisme. Croit-on vraiment que l'assistance judiciaire pouvait rester longtemps encore en l'état ?

Au-delà des procès d'intention et des craintes irraisonnées, il faut considérer la portée réelle du texte que le Gouvernement propose au Parlement.

Lorsqu'on s'attache à réformer et à moderniser une institution aussi ancienne que l'assistance judiciaire, pour laquelle, je le répète, des générations d'avocats se sont dévouées, il faut prendre en considération moins les détails et les modalités d'application du texte que l'esprit qui l'anime et l'objectif qu'il cherche à atteindre.

Je ne suis pas resté insensible, croyez-le bien, à l'éloquent appel de M. Tisserand qui disait : « Voici le temps des orages ».

Non ! Je réponds à M. Tisserand : le temps des orages est passé. Nous sommes au temps des décisions, c'est-à-dire de la fin des incertitudes. Et la fin des incertitudes, c'est le commencement des certitudes.

La certitude, c'est que le projet du Gouvernement s'inscrit dans la ligne de la tradition libérale, qui a toujours été celle de la nation française. Rien dans ce projet, je l'affirme, ne menace le caractère libéral de la profession d'avocat.

Dans les pays où une réforme analogue est déjà entrée en vigueur, l'avocat est resté parfaitement libre. J'ajoute — et vous le savez bien, mesdames, messieurs — que ce n'est pas d'hommes comme ceux qui composent le Gouvernement que les barreaux ont à craindre une restriction quelconque des droits et des libertés de la défense. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

La certitude, c'est qu'il ne faut pas que l'on puisse dire, comme on l'a dit si souvent dans les milieux populaires, qu'« il n'y a de justice que pour les riches ».

Je suis convaincu que le Parlement s'associera au Gouvernement pour réaliser, en complète communion d'idées et après un débat où les mérites de toutes les solutions seront véritablement examinés, une œuvre novatrice qui est réclamée par tous,

qui ne nous a pas été imposée, monsieur Bustin, par l'opinion publique, mais que nous avons voulue, que nous avons annoncée — et nous tenons nos promesses — une réforme qui permettra d'assurer, dans le respect et la légalité des droits de chacun, le meilleur exercice de la justice dans notre pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La commission estime-t-elle qu'elle doit se réunir, comme le prévoit l'article 91 du règlement ?

M. Michel de Grailly, rapporteur. Monsieur le président, la commission n'a pas de raison de se réunir maintenant. Toutefois, compte tenu de l'heure, il nous paraîtrait opportun que la séance fût levée maintenant et que nous reprinions nos travaux plus tôt, à vingt et une heures par exemple.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur la proposition que M. le rapporteur vient de formuler ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement est tout à fait d'accord avec la commission.

M. le président. Je propose donc à l'Assemblée d'interrompre le débat maintenant et de le reprendre à vingt et une heures. (*Assentiment.*)

— 3 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 1770) instituant l'aide judiciaire (rapport n° 1991 de M. de Grailly, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-huit heures trente.*)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
VINCENT DELBECCHI.*

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)