

SENAT
DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

COMPTE RENDU INTÉGRAL

26^e SÉANCE

Séance du mercredi 29 mai 1991

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 1030).

2. **Aide juridique.** - Discussion d'un projet de loi (p. 1030).

M. le président.

Discussion générale : M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice ; Mme Simone Iff, rapporteur de la section des affaires sociales du Conseil économique et social ; MM. Luc Dejoie, rapporteur de la commission des lois ; Guy Allouche, Charles Lederman.

3. **Souhaits de bienvenue au *speaker*** de la Chambre des Communes (p. 1040).

4. **Aide juridique.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1040).

Discussion générale (*suite*) : MM. Philippe de Bourgoing, Marcel Rudloff, René-Georges Laurin, le garde des sceaux, Jacques Larché, président de la commission des lois.

Clôture de la discussion générale.

Suspension et reprise de la séance (p. 1047)

5. **Communication du Gouvernement** (p. 1047).

6. **Aide juridique.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1047).

Article 1^{er} (p. 1047)

Amendements nos 64 de M. Charles Lederman et 5 de la commission. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux, Guy Allouche, Marcel Rudloff. - Rejet de l'amendement n° 64 ; adoption de l'amendement n° 5.

Adoption de l'article modifié.

Article 2. - Adoption (p. 1048)

Article 3 (p. 1048)

Amendement n° 6 rectifié de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Charles Lederman, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, Guy Allouche. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 (p. 1050)

Amendement n° 65 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet par scrutin public.

Amendement n° 66 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Amendement n° 56 rectifié *bis* de M. Hubert Durand-Chastel. - MM. Hubert Durand-Chastel, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article complété.

Article 5 (p. 1052)

Amendement n° 67 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux, Guy Allouche, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff. - Rejet.

Adoption de l'article.

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 1053)

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

Article 6 (p. 1053)

Amendements nos 69 et 68 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux, Marcel Rudloff, Jean Chérioux. - Rejet des deux amendements.

Adoption de l'article.

Article 7 (p. 1055)

Amendement n° 7 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 8 à 12. - Adoption (p. 1055)

Article 13 (p. 1055)

Amendement n° 44 de M. René-Georges Laurin et sous-amendement n° 89 de la commission ; amendements nos 45 et 46 de M. René-Georges Laurin. - MM. René-Georges Laurin, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption du sous-amendement n° 89, de l'amendement n° 44 modifié, et des amendements nos 45 et 46.

Adoption de l'article modifié.

Article 14 (p. 1056)

Amendement n° 47 rectifié de M. René-Georges Laurin. - MM. René-Georges Laurin, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Amendement n° 48 rectifié de M. René-Georges Laurin. - MM. René-Georges Laurin, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Amendement n° 48 rectifié de M. René-Georges Laurin. - MM. René-Georges Laurin, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article complété.

Article 14 bis (p. 1057)

Amendement n° 8 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 15. - Adoption (p. 1057)

Article 16 (p. 1057)

Amendement n° 49 de M. René-Georges Laurin. - MM. René-Georges Laurin, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles 17 et 18. - Adoption (p. 1057)

Article 19 (p. 1057)

Amendement n° 9 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 20. - Adoption (p. 1058)

Article 21 (p. 1058)

Amendements n°s 70 de M. Charles Lederman, 28 du Gouvernement et 52 de M. Guy Allouche. - MM. Charles Lederman, le garde des sceaux, le rapporteur, Guy Allouche, Marcel Rudloff. - Retrait de l'amendement n° 52 ; rejet des amendements n°s 70 et 28.

Adoption de l'article.

Article 22 (p. 1059)

Amendement n° 71 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet par scrutin public.

Adoption de l'article.

Article 23 (p. 1060)

M. Charles Lederman.

Adoption de l'article.

Article 24 (p. 1062)

Amendement n° 59 de M. René-Georges Laurin. - MM. Jean Chérioux, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 24 bis (p. 1062)

Amendements n°s 29 du Gouvernement et 10 de la commission. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur, le président de la commission, Charles Lederman. - Rejet de l'amendement n° 29 ; adoption de l'amendement n° 10 constituant l'article modifié.

Article 25 (p. 1063)

Amendement n° 50 de M. Alain Pluchet. - MM. Serge Vinçon, le rapporteur, le garde des sceaux. - Retrait.

Amendement n° 72 rectifié de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet.

Amendement n° 60 de M. René-Georges Laurin. - MM. Jean Chérioux, le rapporteur, le garde des sceaux, Charles Lederman. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 26. - Adoption (p. 1064)

Article 27 (p. 1065)

Amendements n°s 73 rectifié de M. Charles Lederman et 11 de la commission. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet de l'amendement n° 73 rectifié ; adoption de l'amendement n° 11 constituant l'article modifié.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 1067).

8. **Dépôt de rapports** (p. 1067).

9. **Dépôt de rapports d'information** (p. 1067).

10. **Ordre du jour** (p. 1067).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

AIDE JURIDIQUE

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 310, 1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'aide juridique. [Rapport n° 338 (1990-1991).]

Avant d'ouvrir la discussion, je dois vous rappeler que M. le président a reçu de M. le président du Conseil économique et social une lettre en date du 2 avril 1991 par laquelle le Conseil économique et social demandait que, conformément aux dispositions de l'article 69 de la Constitution, Mme Simone Iff, rapporteur de la section des affaires sociales, puisse, pour ce texte, exposer l'avis du Conseil économique et social devant le Sénat.

Conformément à l'article 69 de la Constitution et à l'article 42 de notre règlement, huissiers, veuillez introduire Mme Simone Iff.

(Mme Simone Iff, rapporteur du Conseil économique et social, est introduite avec le cérémonial d'usage.)

Je rappelle qu'en application de l'article 42, alinéa 4, du règlement, le représentant du Conseil économique et social expose devant le Sénat l'avis du Conseil avant la présentation du rapport de la commission saisie au fond.

D'autre part, le représentant du Conseil économique et social a accès dans l'hémicycle pendant toute la durée de la discussion en séance publique. A la demande du président de la commission saisie au fond, la parole lui est accordée pour donner le point de vue du Conseil sur tel ou tel amendement ou sur tel ou tel point particulier de la discussion.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, lorsque nous avons débattu de la réforme des professions judiciaires et juridiques, je vous avais proposé que nous nous retrouvions à cette session de printemps pour une discussion sur la réforme de l'aide judiciaire. Nous y voilà et, d'entrée, je veux souligner combien je compte sur le Parlement, en particulier sur le Sénat, pour que nous construisions ensemble un système qui, conformément aux vœux de nos

concitoyens, permette à chacun de connaître et faire valoir ses droits, sans être gravement handicapé par la modicité de ses ressources ou de ses connaissances.

Bien sûr, au cours de cette discussion, nous rencontrerons bien des difficultés et bien des contraintes. J'espère qu'au lieu de nous arrêter elles nous serviront de points d'appui pour améliorer les mécanismes que nous voulons instaurer.

La loi du 3 janvier 1972, qui a créé l'aide judiciaire, a constitué un bouleversement considérable, faisant passer les facilités données à ceux qui ont peu de ressources de la charité au droit. Avant l'adoption de ce texte, certains acceptaient, parce qu'ils le voulaient bien, et dans les cas qu'ils définissaient eux-mêmes, d'assurer gratuitement une défense. Depuis cette loi, toute personne ayant de faibles ressources bénéficie du droit à une aide pour s'adresser au juge afin de pouvoir faire trancher les litiges la concernant. En corollaire, les auxiliaires de justice, à une exception près, sont indemnisés pour leur travail.

Depuis 1972, les principes posés ont pratiquement connu une absence d'évolution dans une société qui, elle, était en pleine mutation, ce qui a conduit progressivement à la crise du système de l'aide judiciaire que l'on connaît.

C'est dans ce contexte de crise que le garde des sceaux et le Premier ministre de l'époque ont confié au Conseil d'Etat l'étude d'une réforme du système. Les propositions qui en ont résulté sont contenues dans le document aujourd'hui connu sous le nom de rapport Bouchet.

C'est à partir de ce texte que le Gouvernement a élaboré le projet de loi qui a été soumis au Parlement et adopté en première lecture par l'Assemblée nationale avec quelques modifications qui, je le crois, n'en ont pas altéré les axes majeurs.

Quelles sont donc les orientations fondamentales de la réforme qui vous est proposée ?

C'est en premier lieu et avant tout l'amélioration des conditions d'accès aux tribunaux des justiciables les moins favorisés. Ne l'oublions à aucun moment, ce projet de loi est d'abord élaboré en faveur des justiciables. Ils sont et doivent demeurer le pivot, la ligne directrice, l'inspiration principale de ce texte. Le reste, important qu'il soit, ne fait que découler de ce principe premier.

Cette orientation fondamentale se traduit par deux types de dispositions : l'élévation des plafonds de ressources et la généralisation de l'aide à toutes les juridictions ; l'élargissement de l'aide judiciaire en aide juridictionnelle.

En deuxième lieu, nous avons souhaité renforcer la qualité des services rendus aux bénéficiaires de l'aide par une simplification des procédures d'admission, par la généralisation d'une rétribution par l'Etat de tous les auxiliaires qui peuvent intervenir, enfin, et surtout, par un nouveau mode de contribution de l'Etat et à la rémunération des avocats.

Dans tous ces domaines, nous avons en effet voulu décentraliser et responsabiliser.

En troisième lieu, nous avons voulu simplifier le fonctionnement du nouveau système en assimilant aussi complètement que possible l'aide juridictionnelle en matière pénale à l'aide juridictionnelle accordée dans toutes les autres matières.

En quatrième lieu, nous avons souhaité donner à l'Etat une meilleure maîtrise des sommes considérables qu'il consacrera désormais à cette aide.

En cinquième lieu, nous avons estimé indispensable que notre pays se dote, à l'instar de ce qui existe déjà dans de nombreux autres Etats, d'un mécanisme capable de favoriser l'accès au droit, c'est-à-dire à la connaissance des droits fondamentaux nécessaires à la vie dans notre société.

Ce volet est sans doute le plus novateur du projet de loi et il est très largement expérimental. Il a été souvent critiqué, non dans son principe - je n'ai entendu personne le contester - mais dans son contenu, sans que le Gouvernement ait, jusqu'à présent, reçu beaucoup de propositions pour l'enrichir. Je souhaite que les débats de votre Haute Assemblée contribuent à la mise en place d'un mécanisme qui soit d'emblée le plus efficace et le plus diversifié possible.

Je vais revenir plus en détail sur quelques-uns des aspects les plus importants du texte concernant à la fois les objectifs et les moyens de la réforme. Mais auparavant, compte tenu des débats antérieurs et des interrogations soulevées dans l'excellent rapport de M. Dejoie, je désire donner quelques informations sur deux aspects de ma politique d'aide à l'accès à la justice qui ne sont pas évoqués dans le présent projet : je veux parler de l'assurance de protection juridique et de la charge qui pourrait en résulter pour les juridictions.

S'agissant de l'assurance de protection juridique, je soulignerai l'intérêt que la Chancellerie porte à ce système. En effet, il peut aider ceux qui auront pris la précaution de souscrire un tel contrat à faire face aux frais entraînés par un procès. Sans croire qu'il puisse un jour se substituer complètement à l'aide juridictionnelle, du moins à l'aide juridictionnelle totale, qui restera un devoir de l'Etat, je pense qu'il pourra apporter une aide tout à fait substantielle aux personnes qui disposent de revenus moyens mais supérieurs aux plafonds ou à celles qui n'ont droit qu'à l'aide juridictionnelle partielle.

Sans doute la loi du 31 décembre 1989 a-t-elle instauré un cadre juridique assez précis pour ce type d'assurance, notamment en ce qui touche à l'organisation des entreprises d'assurance, aux prestations susceptibles d'être fournies et à la liberté de choix de l'avocat par l'assuré. Mais un certain nombre de problèmes demeurent, qu'il est nécessaire de résoudre en toute clarté, alors que cette activité connaît un développement très important, qu'il est d'ailleurs nécessaire d'encourager.

Il en est ainsi, par exemple, des conditions pratiques dans lesquelles peut s'exercer le libre choix de l'avocat, des types de litiges entrant dans la garantie, en particulier des conflits familiaux, du coût de la garantie, de l'harmonisation ou au moins de la clarté des divers contrats proposés.

C'est parce que toutes ces questions devaient être résolues que j'ai pris l'initiative de confier à M. Hubert, maître des requêtes au Conseil d'Etat, le soin de mener des travaux sur ce sujet et que j'ai organisé, le 18 avril dernier, une table ronde où étaient présents les divers partenaires - assureurs, avocats, consommateurs - de façon qu'ils résolvent ensemble ces difficultés et puissent proposer au public des produits offrant toute satisfaction et toutes garanties.

Je souhaite que ces travaux se poursuivent activement et qu'ils aboutissent le plus vite possible. Cela me paraît d'autant plus indispensable que les sociétés françaises d'assurance vont se trouver dans peu de temps en concurrence avec des entreprises étrangères qui pratiquent depuis longtemps et avec succès ce type de contrats.

Lorsque ces travaux seront achevés, nous étudierons, si nécessaire, quels moyens juridiques il conviendra de prendre pour nous permettre d'atteindre les objectifs proposés. Je tiens, avant tout, à ce que les solutions ne soient pas imposées mais résultent d'accords entre les intéressés, qui en auront pesé les difficultés et les avantages.

Enfin, nous envisagerons le mécanisme à mettre en place pour harmoniser les rapports entre l'aide juridictionnelle et l'assurance de protection juridique, de façon que celle-ci puisse se développer au mieux.

En ce qui concerne, ensuite, le fonctionnement de la justice, je vous rappelle que toute l'orientation de mon activité à la tête du ministère de la justice consiste à évaluer les besoins - le retard est grand et ces besoins, vous le savez, sont immenses - et à dégager, dans le cadre d'un effort pluriannuel, les moyens d'y répondre. J'ai pu constater récemment que nous étions nombreux à partager ce point de vue.

Je voudrais, au passage, indiquer que je ne crois pas que le projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis soit, à court terme du moins, de nature à entraîner automatiquement un accroissement important de l'activité des juridictions. En effet, le contentieux concernant la population qui sera prise en charge est, pour la plus grande part, un contentieux que je

qualifierai de contentieux obligé. Je pense ici à la séparation familiale, aux conflits tranchés par les prud'hommes, notamment, qui sont peu susceptibles d'évoluer du seul fait des changements législatifs que vous êtes appelés à examiner.

L'octroi de l'aide juridictionnelle ne va pas non plus entraîner une augmentation de la délinquance, donc des procès pénaux.

Toutefois, afin de pouvoir faire face immédiatement à toute augmentation du contentieux, la Chancellerie va mettre en place, dès le début de 1992, dans un certain nombre de juridictions représentatives, un système d'observation qui permettra de connaître - j'allais dire en temps réel - tout afflux et d'en tirer les conséquences quant aux moyens nécessaires.

Vous constatez ainsi mesdames, messieurs les sénateurs, que le texte qui vous est proposé n'est qu'un des éléments d'une politique plus vaste tendant à favoriser l'accès de tous à la justice.

Il nous revient maintenant d'examiner quatre des grandes options du projet de loi : sa portée sociale, l'importance novatrice de l'accès au droit, le choix de la responsabilité des intervenants et de la décentralisation de la gestion, l'accent mis sur l'évaluation des résultats de cette réforme.

La portée sociale du texte me paraît essentielle et indiscutable.

L'aide judiciaire laisse actuellement de côté certains contentieux. Dans plusieurs types de litiges, on en est resté à un système plus proche de l'assistance judiciaire que d'un droit à l'aide judiciaire. C'est le cas, par exemple, du contentieux de l'enfance - notamment de l'assistance éducative - mais c'est également le cas de litiges pénaux, en particulier de ceux qui sont jugés par les tribunaux de police.

La réforme prévoit donc l'extension de l'aide juridictionnelle à l'ensemble des juridictions.

Ensuite, la critique - sans aucun doute la plus fréquente et peut-être la plus pertinente - faite au système en vigueur concerne la faiblesse des plafonds d'admission.

Nous vous proposons de nous aligner sur un niveau qui est sensiblement celui du salaire minimum de croissance pour pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle totale, puisqu'il est de 4 400 francs contre 3 465 francs aujourd'hui.

Le plafond de l'aide juridictionnelle partielle sera, si vous le voulez, d'une fois et demie ce niveau, puisqu'il sera de 6 600 francs contre 5 250 francs dans le système actuel. Je compte bien, d'ailleurs, que ce plafond pourra être porté à 8 800 francs plus tard.

Ces plafonds seront assortis de correctifs pour charges de famille, qui seront de l'ordre de 500 francs par personne à charge contre 390 francs aujourd'hui.

Pour éviter que ces plafonds ne deviennent rapidement trop faibles, comme ce fut le cas pour la loi de 1972, le Gouvernement a instauré un système de réexamen annuel de leur montant. Cette disposition est capitale. Elle correspond à une demande récurrente de tous ceux qui ont étudié la question et elle est destinée à pallier un des vices fondamentaux de la loi de 1972.

Dès 1992, ce seront donc 11 800 000 foyers fiscaux, sur les 25 millions que compte notre pays, qui pourront prétendre à l'aide juridictionnelle, contre 8 600 000 aujourd'hui.

L'augmentation est importante : elle est de 41 p. 100 pour l'aide totale et de 34 p. 100 pour l'aide partielle. Ce ne seront plus seulement les plus déshérités qui verront ainsi garanti leur droit d'accéder au juge, mais aussi de nouvelles catégories de populations. Je pense aux agriculteurs, artisans, petits commerçants, salariés qui, jusqu'à présent, étaient, de fait, écartés.

Vous avez été sensibles comme moi, mesdames, messieurs les sénateurs, si je lis bien le compte rendu des travaux de votre commission des lois, au progrès social ainsi accompli. De même, le Conseil économique et social avait relevé cet aspect du projet de loi.

Je voudrais, ensuite, souligner l'innovation majeure que constitue l'introduction d'un système d'accès au droit.

L'absence d'un tel mécanisme dans la loi de 1972 a été vivement critiquée à plusieurs reprises, en particulier dans les travaux qui ont précédé le rapport Bouchet. C'est, en effet, un manque fondamental, explicable peut-être dans le contexte de 1972, mais injustifiable aujourd'hui. Des systèmes semblables existent d'ailleurs dans la plupart des Etats comparables au nôtre, parfois depuis de très nombreuses années.

La deuxième partie du projet de loi vise donc à combler cette lacune et propose le cadre général d'une action en la matière, qui viendrait non pas se substituer aux différentes initiatives qui existent ici ou là mais les encadrer et s'y ajouter.

L'objectif poursuivi est, d'abord, de permettre de dresser un véritable inventaire des réalisations et des besoins, de chercher à harmoniser puis à généraliser progressivement ces actions. L'ensemble sera défini et géré par les principaux intervenants locaux.

Ces modalités traduisent d'ailleurs une autre option du texte : décentraliser et responsabiliser ceux qui sont partie prenante aux mesures d'aide à l'accès au droit, mais aussi à la justice. C'est notamment là toute la philosophie de la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats.

Dernière grande option que je voudrais souligner dans ces propos introductifs : le caractère évolutif du système proposé. Il se traduira, d'abord, par une mise en place progressive de plusieurs dispositions du texte, en matière non seulement de rétribution des avocats mais aussi d'accès au droit.

Mais le caractère évolutif n'existe pas seulement sous l'angle financier ou organisationnel. Il est au cœur même du dispositif et il me semble être une des dispositions essentielles de ce projet de réforme.

Nous souhaitons, en effet, que les résultats auxquels conduiront les dispositions adoptées puissent être analysés de la façon la plus concrète possible. Cette analyse sera faite par des praticiens et par des gestionnaires. Le cas échéant, de nouvelles dispositions - législatives éventuellement - pourront être proposées.

C'est pourquoi le projet de loi instaure différents mécanismes d'évaluation des résultats, comme les conseils départementaux d'aide à l'accès au droit, qui feront aussi un bilan annuel du fonctionnement de l'aide juridictionnelle dans leur secteur géographique, ou le conseil national de l'aide juridique.

C'est aussi la raison pour laquelle le Gouvernement propose que des rapports soient faits sur le nouveau système, l'un au bout d'un an, mais surtout un autre au bout de trois ans, c'est-à-dire quand l'ensemble du dispositif sera complètement entré en vigueur et que se dessineront les premiers résultats véritables des dispositions arrêtées.

Comment se traduiront les grands axes et les principales options de la réforme ? C'est ce que je souhaite brièvement examiner avec vous.

La première traduction en est, bien entendu, l'engagement de l'Etat, en particulier sous l'angle financier. Cet engagement n'est pas négligeable.

Sur ce point, je répéterai devant vous ce que j'ai déjà eu l'occasion de dire à plusieurs reprises devant l'Assemblée nationale, devant le Conseil économique et social, mais aussi devant tous les représentants des professions intéressées.

Dès 1992, l'Etat consacrera une somme comprise entre 800 millions et 1 milliard de francs à l'aide juridique. Dans trois ans, il lui consacrera 1,5 milliard de francs, soit un quadruplement par rapport à la situation actuelle.

Ces crédits sont importants en valeur absolue, on ne peut pas le nier, mais ils le sont plus encore si on les compare à la dotation prévue pour financer l'aide judiciaire, qui s'élève, cette année, à 400 millions de francs.

Cela nous permettra, dans trois ans, au terme de la mise en œuvre de la réforme, d'arriver à peu près au niveau de ce que l'Allemagne consacre à l'aide juridique.

Cet effort de l'ensemble des Français, de l'ensemble des contribuables en faveur de l'accès à la justice de leurs concitoyens les plus défavorisés, il nous appartient à tous de veiller à ce qu'il ne se gaspille pas. C'est l'une des raisons de notre option décentralisatrice et, permettez-moi le mot, « responsabilisatrice » que je défends devant vous.

Quels sont les autres moyens institués pour mettre en place notre politique d'accès à la justice et d'accès au droit ?

S'agissant de l'accès à la justice - de l'aide juridictionnelle, donc - je voudrais mettre l'accent sur trois dispositifs du projet de loi : le concours des caisses des règlements pécuniaires des avocats, les Carpa, la fixation de la contribution de l'Etat et le recouvrement des sommes versées.

Le premier de ces dispositifs est le concours des Carpa à la gestion des sommes revenant aux avocats, celles qui sont destinées aux autres auxiliaires de justice étant assurées, comme toujours, par les trésoreries générales.

Dorénavant, les avocats ne percevront plus d'argent directement de l'Etat, mais ils en recevront des Carpa, ce qui allégera les formalités et raccourcira les délais, qui étaient fréquemment critiqués.

A cette fin, les Carpa recevront de l'Etat des versements calculés selon leur activité prévisible. Ils seront complétés en fin et, si nécessaire, en cours d'année, en fonction des missions effectuées.

Je voudrais souligner ici un point qui me paraît avoir parfois été mal compris.

Les crédits destinés à rémunérer les missions sont et seront évaluatifs. Cela signifie que toutes - je dis bien toutes - les missions accomplies seront rémunérées à leur montant.

Deuxième dispositif important : la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats.

Trois points me semblent devoir être soulignés à cet égard.

Premier point : le calcul du prix de chaque mission.

Le Gouvernement avait proposé un mode de calcul reposant sur des bases réalistes. L'Assemblée nationale, suivie en cela par votre commission des lois, lui a substitué un mécanisme à mon sens plus complexe et, en tout cas, plus abstrait.

Le projet de loi prévoit que la dotation versée à certains barreaux pourra être majorée afin de tenir compte du poids réel de l'aide juridictionnelle, c'est-à-dire du nombre des affaires d'aide par avocat inscrit dans ces barreaux. Il existe, à cet égard, une flagrante inégalité entre les barreaux, rappelée d'ailleurs dans le rapport de M. Dejoie.

Le système de calcul vers lequel semble s'orienter le Parlement est tout autre et il suscite des réserves du Gouvernement, sur lesquelles j'aurai l'occasion de m'expliquer au cours de la discussion des articles.

Deuxième point : la liberté des barreaux de fixer la somme revenant effectivement à l'avocat en fonction de situations ou de diligences particulières.

Cette faculté permettra aux barreaux de mener une véritable politique d'aide juridictionnelle ne se limitant pas à la désignation des avocats.

Cette proposition est la conséquence des options de décentralisation et de responsabilisation que j'ai évoquées.

Elle ne traduit pas, contrairement à ce que j'ai entendu, un désengagement de l'Etat, mais, au contraire, la reconnaissance du rôle essentiel des barreaux en la matière, de leur autonomie et de leur indépendance, mais aussi - permettez-moi de le souligner - du dynamisme des avocats.

Or le texte proposé par votre commission des lois pour l'article 27 me semble s'écarter de cette optique et conduit à reverser aux avocats la somme reçue de l'Etat pour chaque mission, ce qui, au fond, ne change rien au système actuel, sinon que le « vecteur », ou le « transmetteur », est différent.

Le troisième point, enfin, concerne la part contributive du bénéficiaire de l'aide juridique.

Alors qu'aujourd'hui elle est fixée par le bureau d'aide juridique, elle sera désormais - comme les avocats l'ont souhaité - librement discutée entre l'avocat et l'intéressé. Toutefois, pour tenir compte de la situation de ce dernier, une convention obéissant à des principes de modération et contrôlée par le bâtonnier devra être établie. Ce changement est justifié par l'élévation très sensible des plafonds de l'aide partielle.

En définitive, la situation financière des avocats sera améliorée, puisque, en aide totale, les sommes leur revenant seront, dès 1992, augmentées de plus de 70 p. 100 à activité constante, et de plus de 150 p. 100 dans trois ans. En effet, il était envisagé qu'à cette date le coût horaire varie, selon la charge des barreaux, entre 310 et 410 francs.

Ces chiffres n'ont, je crois, rien de dérisoire, et je m'étonne que certains le prétendent encore.

Un dernier mot sur le sujet. Faut-il parler de rémunération des auxiliaires de justice, de rétribution ? Ces termes renvoient à l'idée de niveau de paiement convenable. Des discussions ont eu lieu à ce sujet, et pourraient durer des mois encore.

Pour éviter toute polémique, le Gouvernement a préféré le terme beaucoup plus neutre de « contribution ». L'important, me semble-t-il, c'est la réalité, non négligeable, des engagements financiers de l'Etat.

Je m'étonne parfois, sans remettre en cause le droit d'action de quiconque, que l'effort consenti soit aussi mal connu et aussi mal apprécié puisqu'il est utilisé pour justifier des actions qui, faites au prétexte de défendre l'intérêt des justiciables les plus démunis, se retournent finalement contre eux. Consistant, en effet, à ne plus accomplir les missions d'aide judiciaire, elles aboutissent tout simplement à ne pas assurer la défense de ceux qu'elles prétendent protéger.

Le troisième dispositif améliore les procédures de recouvrement au profit de l'Etat et est protecteur des deniers publics.

Le Gouvernement estime, par ailleurs, que les dispositions du projet relatives aux frais du procès peuvent être encore complétées pour assurer une meilleure rémunération des professionnels et pour instaurer, même en dehors du cadre strict de l'aide juridictionnelle, une plus grande égalité de tous face au coût des procédures.

En ce qui concerne l'accès au droit, je tiens tout particulièrement à appeler votre attention sur cette nouvelle institution que sont les conseils départementaux d'aide à l'accès au droit. Ces organismes sont conçus pour analyser les besoins en la matière, rechercher des financements, coordonner ou organiser des actions. Ils assureront aussi une mission d'évaluation de l'aide juridique dans leur ressort.

Disons-le clairement : nous avons voulu une structure souple, légère, qui ne constitue en aucune manière, comme je l'ai parfois entendu dire, une administration supplémentaire. C'est pourquoi, en principe, ces conseils ne fourniront directement ni renseignements ni assistance ; ils recourront aux professions ou aux organismes existant déjà ou inciteront à leur création si on l'estime nécessaire.

Associant, au niveau local, des partenaires qui relèvent soit du droit public - l'Etat, les collectivités locales - soit du droit privé - les organisations des professions juridiques, par exemple - la forme des groupements d'intérêt public a paru la plus adéquate. Elle permet en effet de telles associations, selon des modalités prévues entre les différents partenaires dans la convention fondatrice.

Compte tenu de leur champ d'action, il paraît également souhaitable qu'une catégorie de partenaires n'ait pas une position dominante qui risquerait de décourager les autres intervenants. Le Gouvernement vous proposera donc un amendement visant à instaurer un véritable équilibre dans ces conseils départementaux entre les divers membres les composant.

Quel sera le contenu de l'aide à l'accès au droit ? Il devrait comporter deux aspects : en premier lieu, l'aide à la consultation, destinée à aider les personnes physiques à connaître leurs droits et à savoir comment les mettre en œuvre au mieux de leurs intérêts ; en second lieu, l'assistance devant certaines commissions non juridictionnelles, en matière de loyers ou de sécurité sociale, par exemple.

Ces prestations seront assurées, bien entendu, par les membres des professions juridiques et judiciaires, sans exclure pour autant certains syndicats ou associations qui peuvent aussi renseigner et conseiller dans le respect des dispositions de la loi du 31 décembre 1990, dont nous avons longuement discuté.

Il nous paraîtrait bon, aussi, que les conseils départementaux puissent aider à la création ou favoriser le fonctionnement de mécanismes de solution amiable des litiges, notamment la conciliation ou la médiation.

S'agissant du financement de l'aide à l'accès au droit, je répète ce que le texte indique déjà clairement. Il sera assuré essentiellement par des concours locaux : celui des Carpa, qui s'y sont engagées depuis longtemps, celui des professions concernées, qui m'ont confirmé, elles aussi, leur désir d'y participer, celui des collectivités locales, dont certaines pratiquent déjà le financement de l'accès au droit, celui, enfin, de tous ceux qui voudront participer à cette œuvre nouvelle.

J'indique que ces concours ne seront pas limités aux versements pécuniaires ; ils pourront aussi prendre la forme de prestations de services ou de mises à disposition.

Dans un premier temps, l'Etat n'entend pas être trop directement ni trop complètement engagé dans le processus ainsi instauré. Il faut en effet, avant tout, que ce processus consacre l'essentiel de son effort à la mise en œuvre du système. Pour ce qui concerne l'Etat, il doit veiller à ce que son effort financier, qu'il est seul à pouvoir et à devoir accomplir, soit sinon uniquement du moins essentiellement consacré à l'aide juridictionnelle.

J'observe, d'ailleurs, que dans de nombreux pays étrangers, l'Allemagne, par exemple, le fonctionnement de ce type d'aide repose non pas sur l'Etat central mais sur les collectivités locales.

Pour autant, je veux affirmer ici que l'Etat ne se désengagera pas de cette forme particulière d'aide sociale. Il pourra intervenir pour rétablir certains déséquilibres entre les départements ou pour aider certains projets qui paraîtraient particulièrement dignes d'intérêt. Il pourra aussi concourir à la réalisation de certains objectifs, notamment ceux qui sont liés à l'évaluation du fonctionnement de l'aide juridictionnelle dans le département.

Lorsque je parle de l'Etat, je ne vise pas seulement les services du ministère de la justice. L'accès au droit étant une forme de l'aide sociale, d'autres ministères pourront participer à son financement.

Là non plus, vous le voyez, le projet de loi n'est pas une coquille vide. Il offre, me semble-t-il, des possibilités réelles d'évolution.

Pour conclure, mesdames, messieurs les sénateurs, je veux faire trois observations.

La première concerne la mise en place de la réforme dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte.

L'organisation des pouvoirs publics dans ces territoires, la répartition des compétences entre les territoires et l'Etat ainsi que la situation des populations et des professionnels dans ces régions rendent nécessaires des adaptations du système proposé. Des consultations sont en cours à ce sujet. Le Parlement sera appelé à se prononcer bientôt, à l'occasion de l'examen d'un autre texte, sur la manière dont la réforme de l'aide judiciaire y sera étendue.

La deuxième observation a trait aux auxiliaires de justice, plus spécialement aux avocats.

Ils ont un passé particulièrement honorable en matière d'assistance aux plus défavorisés. Ils ont su assumer la défense des droits des plus pauvres. Ce projet de loi ne comble certes pas toutes leurs espérances. Mais, je l'ai indiqué, il est évolutif.

A mon sens, sans les avocats, le projet ne portera pas les fruits que nous en attendons tous, vous, mesdames, comme messieurs les sénateurs, nous, les membres du Gouvernement.

Sans eux, il ne portera pas non plus les fruits que les justiciables, qui ont besoin d'une aide mieux adaptée, attendent de nous.

Ces avocats ainsi que les officiers publics et ministériels, que je sais soucieux tout spécialement de justice, je les appelle aussi à contribuer à la mise en œuvre de cette réforme. Finalement, cette loi sera ce qu'ils en feront par le concours qu'ils auront choisi de lui apporter.

Ma troisième et dernière observation consiste à vous donner rendez-vous, mesdames, messieurs les sénateurs, dans un an, puis dans trois, afin d'évaluer ce que nous aurons construit ensemble.

Les premiers rapports sur le fonctionnement du système seront disponibles en temps et en heure. Le conseil national de l'aide juridique, chargé de faire des propositions, aura réalisé ses premiers travaux. Les différents observatoires feront part de leurs premières analyses. Nous saurons alors ce qui fonctionne à la satisfaction de tous, des justiciables en premier lieu. Nous saurons aussi ce qui pêche.

Je suis sûr que nous trouverons, au vu de l'expérience, les moyens d'atteindre plus complètement encore les objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à Mme le rapporteur du Conseil économique et social.

Mme Simone Iff, rapporteur de la section des affaires sociales du Conseil économique et social. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs les sénateurs, le Conseil économique et social a été saisi par le Gouvernement du projet de loi relatif à l'aide juridique. L'avis du Conseil économique et social a été adopté le 27 mars 1991 par 164 voix et 18 abstentions. C'est cet avis que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui devant vous.

Tout état de droit se doit de permettre l'accès de tous à la justice, et à une justice de qualité.

Or la justice est coûteuse. En dehors des honoraires d'avocats, dont l'intervention n'est pas toujours obligatoire mais toujours techniquement souhaitable, un procès conduit souvent à de nombreux frais.

L'inégalité des conditions économiques et socioculturelles ne doit pas être un obstacle à l'accès à la justice. En ce sens, le projet de loi sur la réforme de l'aide juridique est une profonde réforme sociale. Il présente un intérêt tout particulier, souligné par le Conseil économique et social. En effet, outre l'élargissement des domaines et des bénéficiaires de l'aide juridique, il prévoit un cadre juridique décentralisé pour l'aide à l'accès à la justice, afin que celle-ci ne soit pas le seul fait des professionnels et de l'appareil judiciaire, mais que, beaucoup plus largement, elle soit ouverte à tous ceux qui peuvent se sentir concernés à des niveaux divers.

« Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit » ; ce principe de la Déclaration des droits de l'homme, base de notre démocratie, exige des moyens.

Pour avoir accès à la loi et faire valoir ses droits, encore faut-il avoir les moyens de les connaître quels que soient son âge, sa nationalité, sa condition sociale, ses ressources. Ce projet de loi exprime la volonté politique de remédier aux inégalités qui demeurent en fait ou en droit, pour que la justice soit accessible à tous.

Son élaboration a été précédée d'une évaluation approfondie des conditions de fonctionnement de l'aide judiciaire, évaluation réalisée par une commission de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat présidée par M. Bouchet, conseiller d'Etat.

Ces travaux ont fait l'objet d'une concertation des organisations ordinaires et professionnelles ; ils ont mis en lumière les insuffisances et les lacunes du système actuel.

L'aide légale n'intéresse aujourd'hui qu'une faible partie de la population impliquée dans une procédure civile ou pénale, en moyenne 20 p. 100 des affaires portées devant les tribunaux.

Cette restriction des possibilités d'accès des justiciables à l'aide judiciaire provient essentiellement du niveau des plafonds de ressources retenu - 3 465 francs pour l'aide totale et 5 250 francs pour l'aide partielle - qui demeure inchangé depuis la loi de finances de 1986.

De plus, l'indemnisation des avocats assistant des bénéficiaires de l'aide judiciaire dans des procédures civiles est sans grand rapport avec la charge de travail que représente leur intervention. L'indemnisation devient dérisoire au pénal pour les avocats commis d'office - 290 francs, en moyenne, par intervention - à tel point que, souvent, elle n'est même pas recouvrée, en raison des démarches que cela implique.

Pour le Conseil économique et social, les conditions financières très précaires et l'importance relative, très variable d'un barreau à l'autre, de l'aide judiciaire risquent d'entretenir les conditions d'une justice à deux vitesses.

Sous la nouvelle appellation d'« aide juridictionnelle », l'aide de l'Etat concernera désormais de manière identique tous les contentieux civils, administratifs, pénaux, disciplinaires. De plus, la prise en charge est étendue aux instances non juridictionnelles et à la consultation juridique sous l'appellation d'« aide à l'accès au droit ».

A cette universalité s'ajoute une forte augmentation de la population éligible grâce à un relèvement des plafonds de ressources.

En outre, le projet de loi prévoit de nouveaux modes de participation de l'Etat à la rétribution des avocats participant à l'aide juridictionnelle. Les contributions de l'Etat feront l'objet de dotations aux barreaux, qui les géreront.

Ce transfert de responsabilités, tant dans la détermination de l'indemnité des avocats que dans sa délivrance, devrait être la garantie de règlements plus rapides. Cela devrait donc permettre d'améliorer l'accès des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle à une justice de qualité.

L'aide à l'accès au droit est une nouveauté en tant que dispositif législatif, avec la création des conseils départementaux de l'aide juridique.

Pour le Conseil économique et social, l'ensemble des dispositions nouvelles prévues par ce texte constituent un plan social une avancée certaine. Toutefois, des incertitudes demeurent quant à l'incidence de l'élargissement du domaine de l'aide juridictionnelle sur le volume des procès.

Les Français sont peu « plaideurs », mais risquent-ils de le devenir en sachant que, le 1^{er} janvier 1992, 11 500 000 de foyers fiscaux sur 25 millions seront susceptibles de bénéficier de l'aide juridictionnelle ? L'élargissement, d'une part, de la population ayant accès à l'aide et, d'autre part, du champ des contentieux couverts ne peut aboutir globalement qu'à une augmentation du volume des instances.

En conséquence, si, parallèlement au développement hautement souhaitable de l'aide juridictionnelle, un effort important n'est pas consacré à l'amélioration des conditions de fonctionnement de l'appareil judiciaire - simplification et durée des procédures - la réalité de l'accès à la justice pour tous risques de rester lettre morte.

De plus, l'ensemble des dispositions novatrices de la réforme revêt un caractère expérimental. En effet, on ne peut disposer d'aucune certitude sur ce que seront l'utilisation et l'efficacité du dispositif prévu, ni sur ce que seront les effets de la gestion décentralisée de l'aide par les barreaux, dont les capacités à cet égard, tant humaines que matérielles, sont sans doute très inégales.

Aussi le Conseil économique et social a-t-il considéré que le caractère expérimental de la réforme devrait être clairement affiché dans le texte de loi lui-même sous forme d'un article d'exécution précisant que, dans un délai de trois ans, le Parlement aurait à nouveau à connaître du dispositif mis en place pour en évaluer les effets, éventuellement en corriger certains aspects et procéder aux ajustements financiers nécessaires.

Ce point a fait l'objet, lors de l'examen de ce texte devant l'Assemblée nationale, d'un article 72 nouveau prévoyant la présentation au Parlement d'un bilan des trois premières années d'application de la loi. M. le garde des sceaux vient de nous dire que, dans un an, une commission aurait pour mission d'évaluer sa mise en application.

L'effort financier important qui est envisagé, et qui aboutira quasiment à multiplier par quatre les crédits actuels d'ici à trois ans, parviendra à peine à nous amener au niveau de dépenses de nos partenaires européens évalués par rapport au nombre d'habitants.

Pour le Conseil économique et social, il convient donc d'en relativiser la portée et de considérer ce programme de trois ans, non pas comme une fin mais comme une première étape vers une mise à niveau avec nos voisins européens.

Lors de son examen du projet de loi, le Conseil économique et social s'est attaché particulièrement aux points suivants : les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle, le développement de l'aide à l'accès au droit, les conditions de financement et de gestion de l'aide juridique.

S'agissant des conditions d'accès à l'aide juridictionnelle, l'article 4 du projet de loi fixe à 4 400 francs le plafond de revenus pour bénéficier de l'aide totale et à 6 600 francs celui de l'aide partielle.

Le Conseil économique et social avait regretté qu'aucune clause de révision de ces plafonds n'ait été introduite dans le texte de loi qui lui avait été soumis. Pour éviter que ces plafonds ne prennent du retard sur l'évolution du coût de la vie et ne provoquent, s'ils ne sont pas réévalués, une réduction au fil des ans de la population éligible à l'aide juridictionnelle, le Conseil économique et social avait souhaité qu'il soit prévu dans la loi elle-même que les plafonds et correctifs seront réévalués annuellement dans la même proportion, par exemple, que la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu. L'Assemblée nationale a modifié le texte dans ce sens, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter.

Par ailleurs, le Conseil économique et social souhaite particulièrement attirer l'attention du législateur sur la situation des victimes de violences graves - viols ou agressions - qui, compte tenu de la condition de ressources, peuvent se voir refuser l'aide judiciaire et, par là même, ne pas être en mesure de se porter partie civile. Il en est de même en ce qui concerne les problèmes de liberté publique. L'article 6 de la loi pourrait prévoir que ces cas fassent l'objet d'un examen particulier.

S'agissant des mineurs, le Conseil économique et social souhaite qu'il soit clairement précisé que, lorsqu'un litige les oppose à l'un ou l'autre de leurs parents ou tuteurs, ils puissent bénéficier de l'aide juridictionnelle pour faire valoir leurs droits et avoir ainsi l'appui d'un avocat dans toutes les procédures concernant cette situation. Le problème de la nécessité des avocats pour enfants répondrait à la demande de tous ceux qui s'occupent de l'enfance maltraitée.

L'aide à l'accès au droit, décrite dans la deuxième partie du projet de loi, constitue le volet le plus novateur de la réforme. Il répond au souci d'information, dont la nécessité est unanimement reconnue.

Il s'agit d'un domaine qui, malgré l'absence de dispositions normatives, est loin d'être vierge d'initiatives et d'interventions diverses.

Les dispositions de la loi n'ont pas pour objet de se substituer aux initiatives qui existent déjà, mais de les coordonner et d'en susciter d'autres, en leur offrant un cadre juridique adéquat.

Pour le Conseil économique et social, il conviendrait toutefois d'apporter, à cet égard, certains assouplissements au texte. En effet, les articles 52 et 53 prévoient de soumettre l'ensemble des dispositions d'aide à l'accès au droit à la définition de conditions de ressources et confient l'examen des demandes aux centres communaux d'action sociale ou à tout autre organisme désigné par le conseil départemental de l'aide juridique.

Le caractère relativement contraignant de ces deux articles risque d'introduire une certaine régression par rapport à la situation actuelle, où les consultations juridiques s'organisent librement à l'initiative de leurs promoteurs et sans conditions d'accès. En conséquence, le Conseil économique et social propose qu'ils ne concernent que les dispositions du titre II relatif à l'assistance devant des commissions non juridictionnelles.

Le troisième point examiné par le Conseil économique et social concerne les conditions de financement et de gestion de l'aide juridictionnelle.

Le financement de l'aide juridictionnelle est assuré entièrement par l'Etat - article 64 - mais la charge de sa gestion est confiée aux caisses de règlement pécuniaire des avocats.

Le Conseil économique et social s'est interrogé sur la capacité des petits barreaux à supporter, au-delà de leur volonté de participer activement à la réforme, cette charge de gestion.

L'article 28 du projet de loi renvoie aux décrets la définition, d'une part, d'un barème d'heures par type de procédure et, d'autre part, d'un taux horaire, ces deux éléments devant permettre aux barreaux d'assurer le paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle.

Le Conseil économique et social souhaite que les décrets d'application de la loi retiennent des barèmes de prestations réalistes, surtout dans l'appréciation du temps nécessaire aux différents types d'affaires. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale vont dans ce sens.

Il importe, en effet, dans un souci de qualité de la justice - d'une même justice pour tous - qu'aucun hiatus ne soit introduit dans l'appréciation des prestations des avocats dans le secteur libre et dans le secteur aidé, même si, dans ce dernier, le niveau de l'indemnisation qui est retenu est inférieur à la rémunération qu'aurait normalement demandée l'avocat à son client.

En conclusion, je dirai que, s'agissant d'une réforme sociale visant à rendre le droit accessible à tous par l'information, par l'aide aux conseils et par l'accès à toutes les juridictions, le Conseil économique et social ne peut qu'approuver une telle démarche.

L'effort de l'Etat en direction du service public de la justice s'accompagne de mécanismes de décentralisation associant professionnels, collectivités locales et organismes divers aux actions d'information et d'aide à l'accès au droit.

Le Conseil économique et social se félicite également que le projet de loi prévoie des moyens d'évaluation.

Mais cette réforme n'atteindra réellement les objectifs sociaux et démocratiques qu'elle s'est fixés que dans la mesure où les efforts entrepris s'inscriront dans une volonté politique permanente pour améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire.

Je vous remercie de votre attention, mesdames, messieurs les sénateurs. *(Applaudissements sur toutes les travées.)*

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

M. Luc Dejole, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la commission des lois, au nom de laquelle je m'exprime, voudrait tout d'abord faire état de deux satisfactions.

La première, c'est que l'engagement qui avait été pris ici, voilà quelques mois à peine, par le Gouvernement, par la voix de M. le garde des sceaux, a été tenu dans les délais prévus.

La deuxième satisfaction, c'est que, pour ce genre d'adaptation - j'emploie volontairement le mot - on ait utilisé la voie législative et non pas essayé par le biais du règlement d'apporter telle ou telle modification ou amélioration au système aujourd'hui en vigueur.

Je ferai maintenant une observation qui se veut sans aucune connotation péjorative, compte tenu du bref délai écoulé depuis. A l'heure où nous débattons de ce projet de loi, les décrets d'application des lois de décembre 1990 ne sont pas encore parus ; sans doute leur préparation n'est-elle pas encore achevée.

M. le garde des sceaux et Mme Iff, au nom du Conseil économique et social, ont déjà largement présenté le projet de loi qui nous est soumis. Je tenterai donc d'éviter toute redite.

Ce texte comporte deux parties : la première consiste en l'extension indispensable du système antérieur d'aide judiciaire - qualifié aujourd'hui d'« aide juridictionnelle » - résultant de la loi de janvier 1972 ; la seconde vise à mettre en place un système d'accès au droit, appelé « aide à l'accès au droit ».

Ce texte a pour origine l'insuffisance du régime actuel, dénoncée tant par les usagers que sont les justiciables que par tous ceux qui assurent la mission de la justice, qu'il s'agisse des magistrats ou des professionnels du droit.

Ce premier motif de revoir le système en vigueur a débouché, comme cela a déjà été dit à deux reprises, sur les travaux de la commission présidée par le conseiller d'Etat M. Bouchet, à la demande de M. le Premier ministre. Au terme de ces travaux, le projet de loi a été élaboré.

Le texte reprend donc un grand nombre des propositions ou conclusions de la commission précitée, laquelle, aux termes de la mission qui lui avait été confiée, devait prendre en compte la réforme des professions judiciaires et juridiques, qui était alors encore à l'étude, et, pour employer un terme courant mais réel, l'environnement économique européen.

Avant d'analyser le projet de loi et de donner la position de la commission des lois, je ferai quelques observations liminaires, qui résultent essentiellement des trop rares auditions auxquelles nous avons procédé - mais la brièveté du délai nous l'imposait - et au cours desquelles j'ai entendu un certain nombre de propos que je dois ici rapporter.

Le projet de loi - sur ce point, je serai très bref - comme M. le garde des sceaux l'a rappelé, concernerait, en arrondissant largement, quelque douze millions de foyers fiscaux sur les vingt-cinq millions que compte notre pays. Il ne m'appartient pas de développer longuement la notion de foyer fiscal. Mais un célibataire, tout comme une personne veuve, est un foyer fiscal. Cette notion ne correspond pas, à l'évidence, à celle de couple. Comme l'a indiqué malicieusement quelqu'un tout à l'heure, doit-on comprendre que notre pays comporterait douze millions d'assistés ? Je ne prends pas le propos à mon compte. Je ne fais que le rapporter.

En ce domaine, on constate effectivement une amélioration, pour autant que les estimations de la Chancellerie soient exactes - il s'agit d'ailleurs non pas d'un reproche, mais d'une simple remarque - puisque, auparavant, nous en comptions un peu plus de huit millions et demi. On constate donc une réelle amélioration pour les personnes concernées par le projet de loi.

Seconde observation, qui résulte également des propos tenus par M. le garde des sceaux : 400 millions de francs seulement seront consacrés à cette action ; mais on nous promet pour demain ou presque, disons pour 1994, 1,5 milliard de francs.

Il faut reconnaître - je le pense en tant que rapporteur - que ce sont des éléments qui sont objectivement positifs, mais qui ont entraîné de nombreuses réactions, tant des magistrats que des professionnels, réactions que je résume ainsi : les bénéficiaires étant plus nombreux, le nombre de dossiers à traiter va augmenter.

M. le garde des sceaux a bien voulu préciser que personne ne pouvait quantifier cette augmentation, mais je crois, très raisonnablement, que l'on ne peut pas nier qu'il y en aura

une. En effet, le simple effet mécanique de l'accroissement du nombre des bénéficiaires ne peut pas ne pas entraîner une hausse du nombre de dossiers à traiter, que je ne veux pas chiffrer moi-même.

Par ailleurs, M. le garde des sceaux vient de déclarer qu'il allait mettre en place un observatoire dans les tribunaux pour voir ce qui allait se passer, mais ce sera peut-être un peu tard.

Certains m'ont dit - notamment des magistrats, mais ils ne sont pas les seuls - qu'alors qu'une augmentation des dossiers à traiter était certaine, rien n'était prévu dans le projet, rien n'était écrit permettant de considérer que, sur le plan du fonctionnement des tribunaux, des dispositions seront prises soit au niveau du personnel des greffes soit à celui des magistrats.

En outre, les professionnels du droit m'ont fait remarquer que, dans ces conditions, les avocats continueront à travailler sinon pour rien ou presque rien, en tout cas pour peu et, très souvent, pour des sommes inférieures à leurs simples frais généraux ; leur travail intellectuel ne recevra donc pas une réelle - je n'ose employer ce mot ! - rémunération.

Au surplus, certains m'ont dit également que l'Etat faisait, certes, quelques efforts, puisque la dotation passerait de 400 millions de francs à 1,5 milliard de francs, mais que cela ne lui coûtera presque rien, puisque les professionnels viennent d'être assujettis à la T.V.A. sur l'ensemble de leur rémunération. Quand on sait que la T.V.A. pourrait rapporter de 650 à 700 millions de francs en année pleine, l'effort fourni est, sinon minoré, du moins beaucoup moins douloureux.

Je tenais à faire part à la Haute Assemblée de ces réactions, car je les ai entendues ; même si elles ne s'inscrivent pas totalement dans une logique imperturbable, il n'en demeure pas moins que la situation est ainsi perçue par un certain nombre de personnes concernées, qu'il s'agisse de magistrats ou de professionnels. Il ne m'apparaît donc pas possible de ne pas en tenir compte.

Avant d'aller plus loin, je tiens à dire qu'il faut rendre hommage à la profession d'avocat, qui se fait gloire, avec raison, d'avoir assuré, longtemps dans des conditions de totale gratuité, la défense dans notre pays depuis des siècles. Cela n'est peut-être pas assez rappelé.

Les siècles et les générations passent, les mentalités évoluent et, au risque peut-être de heurter certains, je tiens à préciser qu'il ne me paraît pas normal que, pour quelque prétexte que ce soit, ceux qui accomplissent un travail ou remplissent une mission n'en reçoivent pas le juste prix. En effet, surtout dans les nouvelles générations, ils sont confrontés à des difficultés matérielles et, comme la plupart des gens, ils peuvent compter non sur une éventuelle fortune personnelle, mais uniquement sur le produit de leur travail.

La première partie de ce projet de loi concerne l'aide juridictionnelle. Plusieurs éléments importants doivent être soulignés et, d'abord, le relèvement des plafonds d'accès : le Smic pour l'aide totale, le Smic et demi pour l'aide partielle.

Ensuite, nous notons l'extension du domaine de l'aide. Alors que, à l'heure actuelle, un certain nombre de procédures sont exclues du bénéfice de l'aide judiciaire, celle-ci s'appliquera désormais à la totalité du contentieux. L'extension du domaine de l'aide et, de ce fait, du nombre des bénéficiaires ne manquera pas de provoquer l'accroissement du nombre des affaires qui seront ainsi traitées.

Par ailleurs, les bureaux qui accorderont l'aide judiciaire seront réorganisés ; nous serons conduits à en parler à l'occasion de l'examen des amendements que la commission a déposés.

Enfin - c'est un autre élément important - les sommes qui seront versées aux avocats ne seront plus distribuées directement par l'Etat, mais transiteront par l'intermédiaire des différents barreaux, lesquels recevront chacun une dotation permettant d'assurer le règlement des missions d'aide judiciaire.

La seconde partie du projet de loi concerne l'aide à l'accès au droit. Elle vise à aider les personnes à accéder à celui-ci en dehors de tout contentieux, mais aussi, ce qui est louable, à éviter certains contentieux ; c'est un aspect préventif. En effet, l'accès au droit hors de tout contentieux évitera sûrement un certain nombre de procès et de litiges.

Cette partie du projet de loi tend également - cela a été souligné - à prendre en compte un certain nombre d'initiatives locales ou professionnelles, émanant des avocats, des

notaires, des huissiers, de toutes les professions juridiques et judiciaires, mais aussi de collectivités locales désirant mettre en place, sur leur territoire ou à l'intérieur de leur ressort, un système d'accès au droit permettant d'aider nos concitoyens ou de leur offrir la consultation.

Cette seconde partie comporte essentiellement la fixation d'un cadre général, avec la mise en place d'un conseil départemental, mais tout cela est bien flou. On a un peu l'impression qu'on prépare un texte et qu'on s'en remet aux autres pour faire en sorte qu'il s'applique et peut-être même pour qu'il soit financé. C'est un point sur lequel nous reviendrons.

Que dit la commission des lois ? D'abord, elle prend en compte favorablement les conclusions du rapport Bouchet, qui sont reprises dans le projet de loi qui nous est soumis, et elle ne peut pas ne pas reconnaître le retard de la France par rapport à beaucoup d'autres pays.

Le rapport que j'ai l'honneur de vous présenter indique que la France consacre à l'aide juridique 7 francs par habitant et par an, contre 30 francs en Allemagne, 46 francs en Suède, 60 francs au Québec et 98 francs en Grande-Bretagne. Il est évident qu'avec nos 7 francs nous faisons bien pâle figure !

Cependant, il faut atténuer ce propos parce qu'il faut comparer ce qui est comparable. On rappelle, par exemple - M. le garde des sceaux a repris ce point - qu'en Allemagne les collectivités locales contribuent. J'aimerais aussi que l'on compare les ressources des collectivités locales allemandes et celles de nos propres collectivités locales ! Il faut toujours faire très attention, lorsqu'on veut comparer des chiffres, à ce qu'ils reflètent bien la réalité.

La commission des lois est favorable à un certain nombre de dispositions contenues dans ce projet de loi, mais elle formule cinq réserves importantes.

Premièrement, sur 25 millions de foyers fiscaux, presque 12 millions pourraient bénéficier de cette aide juridique. Il en reste donc 13 millions dont on ne s'occupe pas. Ils n'en ont pas besoin ! Ils sont riches, sans doute, alors que les autres sont pauvres.

Oh ! il n'est pas dans mon intention, mes chers collègues, de vouloir mettre en place une quelconque sécurité sociale juridique ou judiciaire. Sûrement pas ! Toutefois - M. le garde des sceaux l'a évoqué dans son propos - pourquoi n'a-t-on pas voulu, dans le texte qui nous est soumis, parler un peu plus de l'assurance de protection juridique, qui constitue un moyen tout à fait judicieux pour essayer de régler nombre de problèmes ?

Bien sûr, M. le garde des sceaux a dit que des pourparlers étaient en cours et que, lorsque le système sera mis en place, on verra ce que l'on peut faire. L'on aurait pu, me semble-t-il, évoquer, dans ce texte, la question de manière beaucoup plus précise, de façon qu'il soit plus facile de prendre en compte, après l'achèvement des pourparlers, cette assurance de protection juridique. Le projet étant muet sur ce point, cette disposition devra se surajouter.

La deuxième réserve - M. le garde des sceaux l'a évoquée lui-même - tient au fait qu'il subsiste une ambiguïté quant à la définition de ce que recevront les avocats. On a l'impression, très manifestement, que l'on n'a pas voulu employer les mots « rémunération » et « honoraires ». On a parlé de « paiement », on s'est efforcé d'utiliser les termes les plus neutres possible.

Le rapporteur que je suis avait souhaité - mais la commission ne l'a pas suivi - utiliser carrément le mot de « rémunération ». En effet, je fais partie de ceux qui pensent que, quels que soient leurs mérites, les avocats n'ont plus à travailler dans des conditions anormales et ont droit à une juste rémunération.

La commission m'a objecté que l'expression « rémunération » avait une signification multiple.

Par conséquent, elle ne m'a pas suivi et a préféré parler de rétribution, notion plus neutre qui heurte moins un certain nombre d'esprits.

Il subsiste une ambiguïté assez importante, dont nous reparlerons lors de la discussion des articles.

Monsieur le garde des sceaux, le texte prévoit le versement d'une dotation aux barreaux afin de couvrir les frais. Je sais bien que le montant de l'enveloppe peut faire l'objet d'un ajustement et que toutes les missions seront payées. Mais l'important, c'est de savoir combien les avocats seront payés individuellement.

Aussi la commission propose-t-elle une démarche inverse. Elle prévoit une rétribution en fonction d'un certain nombre de critères. La totalité de ces rétributions constituera la dotation qui sera versée par l'Etat. Ce système est beaucoup plus logique dans un tel domaine.

Il s'agit donc non pas d'attribuer une enveloppe soumise à répartition, mais au contraire de partir des rétributions individuelles pour définir la dotation qui sera versée.

Lors de son audition par la commission des lois, M. le garde des sceaux nous a donné rendez-vous dans un an et dans trois ans. A l'expiration de ces deux périodes et en fonction de ce qui se sera passé, a-t-il dit, nous remettrons totalement à plat le système si nous constatons qu'il n'a pas donné satisfaction. Je tiens à le préciser dans un esprit de totale objectivité.

Ma troisième réserve porte sur l'aide à l'accès au droit. Il est demandé aux professions concernées et aux collectivités de financer le fonctionnement de l'aide. Un conseil départemental et, peut-être, un conseil national contrôleront l'ensemble.

Sur ces points, nous serons amenés à poser des questions très précises au Gouvernement. En effet, il ne nous paraît ni convenable ni normal que l'engagement de l'Etat, sauf dans un cas particulier, ne soit pas plus précisément indiqué dans la loi.

Ma quatrième réserve porte sur le fait que la commission des lois aurait souhaité que des simulations soient faites sur un certain nombre de points, ce qui lui aurait permis de travailler avec plus de sécurité et de fiabilité. Dans beaucoup de domaines, nous naviguons à vue, ce qui ne confère pas un caractère de sécurité à la mission que nous accomplissons, dont l'objectif est le vote de ce texte.

J'en viens à ma cinquième et dernière réserve. Rien n'est prévu ni même évoqué quant aux mesures à prendre ou susceptibles d'être prises par le Gouvernement pour permettre l'harmonieux fonctionnement du service public de la justice.

Une loi n'a pas à se préoccuper uniquement de psychologie. Cependant, compte tenu des observations faites par tous ceux qui y travaillent, les réactions, nécessairement de bonne foi, que l'on a entendues doivent être prises en compte. Sur ce plan-là, elles ne semblent pas l'avoir été.

Malgré ces réserves, ce texte constitue une amélioration réelle. La commission des lois vous propose de l'approuver compte tenu des modifications plus ou moins importantes qu'elle vous soumettra.

Sans vouloir être négatif ni surtout désagréable, elle ressent toutefois une certaine frustration.

Tout d'abord, elle considère qu'il s'agit non pas d'une réforme, mais d'un ajustement aux dispositions qui existaient antérieurement.

Ensuite, elle estime que la seconde partie du projet n'est que la mise sur le papier d'un certain nombre d'idées générales dont le caractère concret et précis est malheureusement insuffisant.

Telles sont les raisons de ce sentiment de frustration.

La commission des lois aurait souhaité approfondir davantage des mécanismes plus concrets, plus précis, permettant d'assurer que l'accès au droit est garanti, ainsi que l'article 1^{er} le prévoit. Il ne lui semble pas que tel soit le cas.

En dernier lieu, j'exprimerai un regret qui ne s'adresse, monsieur le garde des sceaux, ni à la Chancellerie ni à vous-même. Animés comme tous les sénateurs, comme tous les parlementaires, de la plus grande conscience professionnelle, nous avons beaucoup de difficultés à travailler sur des dossiers aussi importants dans des délais aussi brefs. Nous avons toujours la crainte de n'avoir pas pu suffisamment approfondir tel ou tel article, ce qui complique la tâche de la Haute Assemblée et celle du rapporteur qui a été désigné.

Néanmoins, monsieur le garde des sceaux, malgré les aspects négatifs que je viens d'évoquer, je demande au Sénat d'adopter le texte, sous la réserve des amendements présentés par la commission. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République, 41 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 33 minutes ;

Groupe socialiste, 33 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 27 minutes ;

Groupe communiste, 16 minutes.

La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, avec le même garde des sceaux, le même rapporteur et pratiquement les mêmes acteurs, l'impression est que nous reprenons, pour la conclure définitivement, la délibération sur la réforme des professions juridiques et judiciaires, avec, pour dernier chapitre, sa partie sociale, l'aide juridique.

Souvent, lors du débat de l'an dernier, de nombreux orateurs avaient regretté qu'on ne parle pas des justiciables et de l'aide légale. C'est donc chose faite avec le projet de loi qui nous est soumis.

Devant la Haute Assemblée, vous aviez pris un engagement, monsieur le garde des sceaux, et vous tenez parole. Ce n'est pas pour nous surprendre, car nous savions que vous aviez à cœur de marquer, dès votre arrivée à la Chancellerie, votre action par la réforme de l'aide légale désormais appelée, ce n'est qu'une question sémantique, aide juridictionnelle.

Avancée sociale incontestable, cette réforme tant attendue de l'aide juridique participe à la modernisation du service public de la justice en France.

Ce projet de loi relatif à l'aide juridictionnelle est socialement juste et techniquement moderne.

Il est socialement juste, car il y respecte la dignité de chacun. De la charité, de l'assistance, nous passons à l'aide juridictionnelle et à l'accès au droit.

C'est le mal de la société tout entière, et non celui de l'institution judiciaire, que d'affirmer que la justice est ouverte aux forts, aux riches, aux privilégiés du savoir, et donc du pouvoir, alors qu'elle est toujours dure aux faibles, quasiment fermée aux démunis, aux exclus, qui ne connaissent pas leurs droits. Quand bien même les connaîtraient-ils, ils ne pourraient les faire reconnaître, encore moins les faire triompher, faute de ressources. L'injustice paraît toujours plus grande lorsqu'on est dans l'incapacité de se défendre.

Qu'en est-il de l'égalité des droits lorsqu'il y a des disparités culturelles et inégalité économique de fait ? La condition de pauvreté ne doit pas jouer comme un facteur aggravant. Il ne suffit plus d'accorder et de reconnaître un droit, fût-il fondamental, encore faut-il en garantir l'exercice ! C'est ce que consacre l'article 1^{er} du présent projet de loi.

Ce projet tire beaucoup d'enseignements de la loi Pleven de 1972 créant l'aide judiciaire.

Si, après près de vingt années, l'esprit de cette loi demeure d'actualité, force est d'admettre que sa portée, son contenu, ses modalités d'application, les champs d'intervention sont inadaptés à la situation et aux besoins.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez tenu à actualiser la loi de 1972, mais vous allez bien plus loin.

En effet, à la reconnaissance et à la satisfaction de la forte demande sociale de droit, vous ajoutez et accordez le « droit au droit ».

Plus de justiciables seront éligibles à l'aide juridictionnelle grâce au relèvement des plafonds d'accès, à des champs d'intervention désormais plus étendus et couvrant l'ensemble des procédures. La situation particulière des enfants mineurs et des étrangers est également prise en considération.

La possibilité de connaître ses droits, de disposer de moyens nécessaires pour les faire respecter, devant être garantie, vous ajoutez à cette aide juridictionnelle une aide sociojuridique, un accès au droit, à la consultation juridique, donc à l'information et à la connaissance.

C'est un aspect positif du projet que je me plais à souligner, tant son caractère est novateur.

Cet accès au droit rendu plus facile est, si j'ose dire - là je me tourne vers M. le rapporteur - le corollaire de la réglementation de l'exercice du droit votée lors de la réforme des professions juridiques et judiciaires.

En outre, ce projet de loi est techniquement moderne. Oui, mes chers collègues, car déconcentration et décentralisation caractérisent cette réforme.

Curieusement - alors que les barreaux recevront une dotation correspondant aux missions achevées, quel qu'en soit le nombre - certains voient en ces dispositions décentralisatrices un désengagement supplémentaire de l'Etat.

Personnellement, j'y vois un signe de modernité, une gestion plus souple, plus rapide, plus efficace, une meilleure adaptation et une meilleure prise en compte des besoins de chaque barreau. C'est aussi la volonté de réduire les disparités et les inégalités entre les barreaux d'une même région, puisqu'il sera tenu compte des disparités locales.

Cette nouvelle responsabilité, signe d'une plus grande liberté, réside également dans la reconnaissance d'un rôle accru des barreaux, de leur indépendance, de leur autorité, de leur autonomie, de leur dynamisme et de leur savoir-faire.

Concernant les moyens budgétaires, bien qu'ils soient souvent qualifiés d'insuffisants, ils seront multipliés par quatre d'ici à 1994. Voilà qui est rare ! En effet, si nous avons parfois la satisfaction d'apprendre que certains crédits d'un ministère sont multipliés par deux, dans le cas présent, ils seront multipliés par quatre, ce qui est incontestablement positif.

Au nom de mes amis du groupe socialiste, je veux saluer les efforts de ce Gouvernement qui s'engage, aux termes de l'article 28 du projet de loi, au respect de cette montée en puissance, puisque, vous l'avez dit et répété voilà un instant, monsieur le garde des sceaux, les crédits sont évaluatifs.

Permettez-moi, cependant, de dire que, sur ce point précis, nous serons attentifs et vigilants aux crédits affectés à l'aide juridictionnelle lors des prochaines discussions du budget de la justice.

Ce projet de loi est aussi techniquement moderne, par son côté expérimental. Cependant, une fois cette réforme votée, nous n'en serons pas quittes. Nous sommes, en effet - en tout cas ceux pour qui le suffrage universel aura été favorable ! - appelés à nous retrouver pour apprécier et réexaminer l'ensemble du dispositif, car cette loi Nallet ne doit pas connaître le sort de la loi Pleven et devenir, à court terme, une coquille vide.

La volonté de garantir le contenu social et juste du projet de loi est affirmée dans un article d'exécution du texte. Dans un délai d'abord d'un an puis de trois ans, le Parlement procédera aux ajustements financiers nécessaires. Mais cette période triennale doit être considérée comme une première étape vers une mise à niveau avec nos voisins européens.

Si ce projet de réforme s'inspire largement du rapport Bouchet, il tient compte également des observations faites lors de la très large concertation engagée par la Chancellerie avec les associations ordinales et professionnelles.

Tout ne fut pas facile, monsieur le garde des sceaux, et nous savons sur quels points il y a eu achoppement. Si nul n'a contesté l'esprit et l'urgence nécessaire de cette réforme, la limitation des moyens budgétaires et les inévitables conséquences sur la rétribution des avocats ont fait l'objet de très vives critiques.

Or, pour que la réforme soit une réussite, elle a nécessairement besoin du concours des avocats ; il est évident qu'elle ne peut se faire contre eux.

Cependant, qu'il me soit permis d'affirmer que la réforme de l'aide juridictionnelle concerne, d'abord et surtout, les justiciables.

On peut comprendre, on peut admettre à la rigueur certaines revendications exprimées par les avocats, notamment celles qui portent sur la rétribution - terme nouveau choisi par la commission des lois - des missions accomplies dans le cadre de l'aide juridictionnelle. En effet, cette rétribution restera, pour quelque temps encore - nous le regrettons - inférieure au prix réel du marché.

Par contre, je n'arrive pas à comprendre, je ne m'explique pas le lien établi entre une défense de qualité et une rémunération élevée, ainsi que l'exigence d'une juste rémunération d'un service social. Il serait d'ailleurs intéressant et instructif que l'on nous dise ce qu'est une juste rémunération et que l'on nous précise son montant.

Voilà un instant, vous disiez vous-même, monsieur le rapporteur, en prenant soin d'indiquer que votre remarque choquerait peut-être, que vous étiez favorable au juste prix. Mais

qu'entendez-vous par « juste prix » ? Il serait intéressant que vous l'évaluiez avec précision. Mais c'est difficile car, outre les frais de fonctionnement des cabinets d'avocat, il s'agit du prix de la matière intellectuelle. Et quel est donc le juste prix de la matière intellectuelle ? Je souhaiterais, monsieur le rapporteur, que vous puissiez vous hasarder, comme dans un certain jeu télévisé, à nous le dire !

De telles revendications portent en elles - c'est, en tout cas, mon sentiment - les germes d'une atteinte au caractère libéral de la profession d'avocat. Il est, en effet, paradoxal de constater que des avocats soient favorables à une « tarification déguisée » en défendant la notion de « juste rémunération ». Je ne le comprends pas ! Je vois là un paradoxe !

Si les avocats ne voient pas tous les risques que cela induit, pour le présent et l'avenir proche, il est de notre devoir, à nous tous ici, qui sommes attachés au maintien de l'exercice libéral de la profession, de les mettre en garde et, en tout cas, de les éclairer.

J'en viens à une autre critique, mes chers collègues, qui porte sur l'augmentation du volume de contentieux et l'aggravation des dysfonctionnements de l'appareil judiciaire. M. le garde des sceaux a pris le soin de développer ce thème précis dans son intervention.

On peut penser que la réforme de l'aide juridictionnelle accroîtra raisonnablement le nombre des procédures, notamment en matière civile, puisque, avec une aide plus grande et plus large, plus de justiciables feront reconnaître leurs droits. Cela exigera une évaluation statistique aussi fine que possible, et la mise en place d'un observatoire de l'application de la réforme sera très instructive.

L'appareil judiciaire devra disposer de moyens nouveaux et supplémentaires, sans même attendre le délai de trois ans. Sinon, le fonctionnement de la justice risquerait d'être paralysé davantage. Je veux croire, monsieur le garde des sceaux, que cela ne vous a pas échappé et que, parallèlement à la mise en place de l'aide juridictionnelle en 1992, vous pourvoirez aux besoins supplémentaires.

Au demeurant, mes chers collègues, si réelle et justifiée soit-elle, cette augmentation du volume du contentieux ne doit pas faire oublier que ce n'est pas en interdisant aux plus démunis l'accès à la justice que l'appareil judiciaire trouvera l'espoir d'une amélioration de ses conditions de fonctionnement.

Les origines de la crise de la justice sont diverses. Nous aurons l'occasion d'examiner la situation de la justice dans notre pays, de parler de ses difficultés et, je l'espère également, des solutions qu'il faut apporter, à l'automne prochain, lors de la discussion de projets de loi récemment adoptés en conseil des ministres.

Au demeurant, la démarche intellectuelle qui consiste à lier tous les problèmes de la justice pour leur apporter une réponse globale, alors que chacun d'eux requiert une réponse spécifique, ne peut que conduire à l'immobilisme.

En la circonstance, la réforme de l'aide juridictionnelle n'avait que trop attendu ; elle devenait urgente.

En conclusion, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je réaffirme que ce projet de loi est un bon texte, car il contribue incontestablement à une avancée sociale.

Des milliers de personnes seront désormais assistées d'un défenseur devant l'ensemble des juridictions. De plus, la possibilité pour tout justiciable d'avoir accès au droit sera grandement facilitée et améliorée.

Si ce projet de loi marque une avancée pour les justiciables, il en marque également une pour les auxiliaires de justice, dont la rétribution augmentera de manière significative, mais cependant insuffisante.

Nous avons souligné l'importance des crédits dont vous disposerez, monsieur le garde des sceaux. Je rappelle qu'ils quadrupleront en trois ans. Mais, comme vous-même, nous aurions souhaité davantage pour la Chancellerie. A la fin de la période « probatoire » de trois ans, des ajustements seront sans doute apportés.

Avec la gestion décentralisée de l'aide juridictionnelle par les barreaux et malgré une surcharge de travail, nul doute que les avocats auront à cœur, plus encore que par le passé, de garantir la qualité des prestations fournies au titre de l'aide juridictionnelle, à la grande satisfaction des justiciables.

Aussi, monsieur le garde des sceaux, pour toutes ces raisons, j'ai plaisir à vous apporter le soutien de l'ensemble de mes amis du groupe socialiste du Sénat. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de réforme de l'aide légale, demandé sans relâche par le groupe communiste à l'occasion de chaque examen du budget de la justice et lors du débat sur la réforme des professions judiciaires et juridiques, l'an passé, est enfin soumis au Parlement. Il était temps !

Alors que nous sommes dans un Etat dit « de droit », pour un très grand nombre de nos concitoyens, le droit d'accès à la justice n'existe pas. Comme toujours, l'argent sert de laissez-passer !

Les événements de Sartrouville et de Mantes-la-Jolie - pour ne citer que les plus récents - révèlent l'ampleur du drame d'une jeunesse laissée pour compte.

L'accroissement des inégalités sociales, les difficultés de la vie quotidienne, l'insécurité face à la maladie, au logement, à l'emploi sont, hélas ! pour trop de gens, des réalités de chaque heure.

Les décisions de justice en traduisent de plus en plus les effets : saisies, expulsions, injonctions de payer, chèques sans provisions, liquidations de biens.

Beaucoup plus nombreux sont, aujourd'hui, ceux qui ont affaire à la justice dans les domaines du travail, de la famille, des logements et de la consommation à crédit. Nous assistons à une véritable explosion du nombre des contentieux. Je n'ai pas voulu citer ces chiffres au cours de mon exposé. Maintenant, tout le monde les connaît. Ils illustreraient parfaitement mon propos.

Ces contentieux sont directement liés aux conséquences de l'aggravation des inégalités sociales dans notre pays. Or même si le texte que vous nous soumettez a une portée encore trop restreinte - j'aurai l'occasion de revenir sur ce point, monsieur le garde des sceaux - il va accroître non seulement le champ d'application de l'aide juridique, mais aussi le nombre des contentieux.

D'après votre déclaration, monsieur le garde des sceaux, le nombre des foyers fiscaux concernés par l'aide légale passera de 4 800 000 à 6 700 000 pour l'aide totale, soit une augmentation de 41 p. 100, et de 3 800 000 à 5 100 000 pour l'aide partielle, soit une progression de 34 p. 100. Au total, 11 millions ou 12 millions de foyers fiscaux - nous ne savons plus très exactement, les deux chiffres ayant été avancés voilà quelques instants ! - sur 25 millions pourraient être en cause.

On peut penser que beaucoup de ces foyers qui, sans l'aide juridique, n'auraient pas pu aller en justice pour faire valoir leurs droits faute de moyens, pourront le faire demain, s'il y a lieu. Ce sont donc autant de nouveaux litiges dont auront à connaître les magistrats des diverses juridictions de notre pays.

Je sais bien que, voilà peu, M. le garde des sceaux nous a expliqué pourquoi le nombre des contentieux ne pourrait pas augmenter de la façon qu'on peut envisager. A l'appui de ses dires, il a cité un certain nombre d'exemples relatifs à des contentieux particuliers.

Mais il faut songer que l'on parlera de l'aide légale ; en tout cas, la Chancellerie devra faire connaître cette possibilité à ceux qui - ils sont nombreux, hélas ! - ignorent leurs droits, particulièrement à ceux qui sont intéressés par l'aide légale. Si l'information - comme je le souhaite en tout cas - est suffisante, le nombre des contentieux sera beaucoup plus important qu'actuellement. Et ce sont autant de litiges, je le répète, que les magistrats des diverses juridictions de notre pays auront à connaître.

Pour autant, le budget de la justice ne permettra pas - c'est certain - de faire face à ces besoins nouveaux puisqu'une diminution de 207 millions de francs du budget de la justice a même été annoncée, ce qui représente 10 p. 100 des investissements et 5 p. 100 des crédits de fonctionnement hors emploi.

Comment, dans ces conditions, penser que le droit à la justice sera réellement respecté ?

Il faut ajouter qu'en raison du manque de personnel les délais d'attribution de l'aide judiciaire sont très longs - ils le resteront sans doute - ce qui crée une inégalité de plus dans l'accès au droit.

D'ailleurs, le rapport Bouchet prévoyait comme améliorations nécessaires l'allègement des formalités d'attribution ainsi que l'affectation d'un personnel suffisant en nombre, doté de moyens adéquats en équipements informatiques et bureautiques, afin de réduire la longueur des procédures d'attribution.

Les avocats, les magistrats, les personnels administratifs des tribunaux mesurent dès à présent, dans ces conditions, le danger d'« étouffement » qui menace l'institution judiciaire et, à juste titre, demandent un plan de sauvetage.

Le bâtonnier de Paris a écrit récemment, dans le *Bulletin de l'Ordre* : « ...viendra aussi le jour - espérons-le - où notre République consacra enfin à la justice le budget qui lui permettra de répondre à l'attente des citoyens. »

Les chiffres ont été déjà cités tout à l'heure, en particulier par M. le rapporteur ; mais il me paraît bon d'y insister au moment où nous discutons de l'aide légale, car tout le monde doit savoir ce que cela représente exactement, même si - nous le reconnaissons - le projet de loi que vous nous présentez, monsieur le garde des sceaux, comporte des aspects positifs - je préciserai tout à l'heure ceux que nous considérons comme tels.

Lorsque l'on sait qu'aujourd'hui la France consacre 7 francs à l'aide légale par habitant contre 30 francs en Allemagne et 98 francs en Grande-Bretagne, le calcul est simple à faire : en 1994 - c'est une date à laquelle on se réfère assez souvent à l'occasion du débat sur ce projet de loi - nous ne rejoindrons même pas le taux actuel de l'Allemagne !

Aujourd'hui, le budget de l'aide légale s'élève à 380 millions de francs. Il représentera 900 millions de francs en 1992 et 1 500 millions de francs en 1994. D'ici à 1994, le montant de l'aide sera multiplié par quatre.

Sans vouloir oublier l'effort accompli, nous sommes amenés à formuler certaines observations.

En 1972, pour bénéficier de l'aide totale, un justiciable devait ne pas percevoir un salaire supérieur à 900 francs, alors que le Smic brut s'élevait à 750 francs.

Actuellement, le plafond de ressources permettant d'accéder à l'aide judiciaire est de 3 465 francs pour l'aide totale et de 5 220 francs pour l'aide partielle, alors que le Smic brut s'élève à 5 300 francs.

Depuis 1987, on assiste à un tassement du nombre des demandes déposées et à un accroissement des rejets, motivés essentiellement par des dépassements de seuils de ressources.

Le projet de loi propose de porter le plafond pour l'aide totale à 4 400 francs et pour l'aide partielle à 6 600 francs.

Le rapport Bouchet proposait, comme plafond de ressources pour l'aide judiciaire totale, le montant du Smic net et, pour l'aide partielle, une fois et demie minimum à deux fois maximum le Smic net. Il est regrettable que ces judiciaires propositions n'aient pas été retenues.

Quant aux indemnités d'aide judiciaire versées aux avocats, elles s'élevaient, en 1972, à une somme comprise entre 200 et 600 francs pour un Smic net mensuel de 666 francs. En 1989, l'indemnité était de 2 250 francs pour un Smic net mensuel de 4 093 francs. Ainsi, sur la période s'étendant de 1972 à 1989, le pourcentage cumulé d'évolution fait apparaître une augmentation de 514,6 p. 100 pour le Smic et une progression de 275 p. 100 pour l'indemnité maximale versée pour une procédure au tribunal de grande instance. Cette évolution est tout à fait anormale et ne favorise pas le bon fonctionnement de l'aide judiciaire.

Notre collègue M. Allouche, en comparant les chiffres que je viens d'avancer, aura peut-être une idée meilleure de ce que devraient être la rétribution et le juste prix.

Sur la période 1983-1989, le pourcentage cumulé d'évolution des indemnités versées au titre des commissions d'office fait apparaître une augmentation de 30,5 p. 100 pour le Smic et de 16 p. 100 pour la lettre clé servant de base au calcul de l'indemnité.

Voilà des chiffres précis qui peuvent servir à évaluer le juste prix dont il a été question.

Le rapport Bouchet soulignait la nécessité de passer de la notion d'indemnisation à celle de rémunération, sans laquelle on ne saurait exiger l'indispensable qualité des prestations.

Je veux bien qu'on se livre à une querelle de sémantique à ce sujet : rétribution, redistribution, pourrait-on dire.

En tout cas, en ce qui concerne le juste prix, ce sont les chiffres et leurs conséquences qui importent.

Le justiciable et l'auxiliaire de justice doivent se trouver dans un contexte relationnel, professionnel et financier identique - voilà ce qui est important - à celui qui existe entre un client ne relevant pas de l'aide légale et son avocat.

Mme Barbier-Audouze, bâtonnier de Bobigny, déclarait récemment : « Nous étions tombés d'accord, lors des travaux préparatoires de la loi, pour fixer le taux horaire à 445 francs et voilà que le ministre nous parle de 250 francs en 1992 pour arriver à 345 francs en 1995. » Pour ce barreau, qui représente 10 p. 100 de l'aide légale nationale, « la charge risque de devenir insupportable », ajoutait-elle.

J'entendais tout à l'heure M. Allouche et M. le rapporteur parler de l'aide apportée dans le passé par les avocats, à un moment où ces derniers ne recevaient absolument aucune rémunération. Sur ce point, je partage beaucoup plus les appréciations de M. Dejoie que celles de M. Allouche.

C'est encore M. Daniel-Julien Noël, bâtonnier de l'ordre des avocats du Val-de-Marne, qui, soulignant que, dans ce département, les avocats font face annuellement à plus de 4.000 missions, tant dans le cadre des affaires pénales que dans celui de l'aide judiciaire, déclarait : « Dans un état de droit, une justice indépendante, accessible à tous, rapide, est garante des libertés publiques... Faute d'un effort financier significatif, faute de critères réalistes d'attribution, c'est, à terme, la pérennisation d'une justice à deux vitesses. »

En conséquence, la fermeture de nombreux cabinets d'avocats risque de survenir, notamment dans les départements où vit une population modeste.

Votre projet de loi, monsieur le garde des sceaux - certains s'en sont d'ailleurs félicités - prévoit de décentraliser, au niveau de chaque barreau, la gestion du système, en laissant des espaces de choix et de liberté dans la redistribution de la dotation de l'Etat.

Cette option peut apporter un « plus », notamment en allégeant les procédures de paiement et en permettant une meilleure adaptation au contexte local, à condition de lever des ambiguïtés importantes quant à la participation de l'Etat concernant les critères - unité de valeur, coefficient par type de procédure - qui, selon l'article 65 du projet de loi, devraient être fixés par décret en Conseil d'Etat.

M. le rapporteur, en évoquant, tout à l'heure, la nécessité, pour faire quelque chose de fiable, de savoir exactement de quoi on parle, avait mille fois raison ; en effet, à l'heure actuelle, s'agissant du domaine que je viens d'évoquer, nous sommes tout à fait dans le noir et nous ne savons pas du tout ce que ce décret en Conseil d'Etat nous réserve pour la suite.

Je veux maintenant souligner le caractère négatif du transfert des charges de l'Etat sur les collectivités locales, pour ce qui concerne les mesures relatives à l'accès au droit.

Les dispositions contenues dans le texte du Gouvernement nous paraissent parfaitement insuffisantes ; elles procèdent, en effet, d'une volonté de désengagement de l'Etat - je sais bien que l'on nous parle de péréquation dans certains cas - au détriment des collectivités locales.

Selon les choix financiers qui seront faits par les collectivités locales, la réalité de l'aide à l'accès au droit risque au surplus d'être fort différente d'un département à l'autre, ce qui est bien évidemment contraire au principe d'égalité de traitement du citoyen devant la justice.

L'accès au droit fait partie intégrante des devoirs de la collectivité nationale, et c'est à l'Etat d'assumer ses responsabilités financières.

Ce texte, en son état actuel, monsieur le garde des sceaux, ne peut pas nous satisfaire, même si quelques aspects - par exemple, l'ouverture de l'aide à toutes juridictions, le recours en cas de refus de l'aide demandée, même si c'est sous certaines conditions, ou la suppression de la T.V.A. dans le cadre de l'aide juridictionnelle - sont incontestablement positifs.

N'oublions pas de rappeler aussi que, dans la mesure où le projet gouvernemental prévoit de répartir l'enveloppe financière consacrée à l'aide juridique sur trois ans et que l'Etat perçoit, depuis le 1^{er} avril 1991, la T.V.A. au taux plein, le coût de cette aide est essentiellement supporté par les particuliers les plus modestes, alors qu'il est nul pour les autres.

Monsieur le garde des sceaux, nous allons suivre avec beaucoup d'attention le débat qui s'ouvre ; c'est de la seule évolution de ce dernier que dépendra notre vote.

3

SOUHAITS DE BIENVENUE AU SPEAKER DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

M. le président. Mes chers collègues, j'ai le plaisir de saluer la présence, dans notre tribune officielle, du *speaker* de la Chambre des Communes du Royaume-Uni, l'honorable Bernard Weatherill, qui séjourne en France à l'invitation de l'Assemblée nationale.

Je suis heureux, au nom du Sénat, de lui souhaiter la bienvenue au Palais du Luxembourg et de constater que sa présence parmi nous illustre la force des liens d'amitié entre nos assemblées et, à travers elles, entre le peuple britannique et le peuple français. (*M. le président du Sénat, Mmes et MM. les sénateurs, Mme le rapporteur du Conseil économique et social, M. le garde des sceaux se lèvent et applaudissent.*)

4

AIDE JURIDIQUE

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif à l'aide juridique.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. de Bourgoing.

M. Philippe de Bourgoing. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, l'examen du projet de loi relatif à l'aide légale ne peut, dans un premier temps, que nous satisfaire.

En effet, lors de l'examen du projet de loi relatif aux professions juridiques, dont le rapporteur d'aujourd'hui était déjà le très efficace rapporteur, le Sénat avait voté, en première lecture, un article en vertu duquel ce projet de loi entrerait en vigueur en même temps que le projet de loi portant réforme de l'aide légale.

Certes, la commission mixte paritaire n'avait pas retenu cette disposition, mais le principe restait acquis et notre démarche se voulait incitatrice.

En effet, la loi relative aux professions judiciaires et juridiques ne peut remplir pleinement ses objectifs que si elle est suivie d'une réforme du système de l'aide légale. En cela, nous nous félicitons aujourd'hui de commencer ce débat.

Cette réforme répond à deux besoins essentiels : la protection de l'usager du droit et l'adaptation de notre système au marché européen.

Certains principes de ce projet de loi renforcent en effet les droits de l'usager. Ces droits passent aussi par le libre accès à la justice pour tous. L'aide juridique s'étend désormais de manière identique à tous les contentieux - M. le rapporteur l'a signalé tout à l'heure - qu'ils soient civils, administratifs, pénaux ou disciplinaires.

En outre, la prise en charge est étendue aux instances non juridictionnelles et à la consultation juridique. Ce principe représente une avancée importante : rien ne justifiait en effet d'exclure certains contentieux de l'aide légale. Pourquoi continuer à pénaliser certains usagers du droit, alors que d'autres reçoivent l'aide de l'Etat ?

L'aide légale ne doit pas être source d'inégalités entre les diverses branches de notre droit.

Par ailleurs, l'aide à la consultation juridique est un principe, certes louable, mais qui n'innove pas. Depuis quelque temps déjà, des barreaux ont mis en place des structures, financées localement, qui ont pour objet d'informer les citoyens sur leurs droits, les procédures à suivre, etc.

Adapter notre système à la concurrence européenne de 1992 est aussi un besoin primordial. Déjà, la réforme des professions juridiques et judiciaires répondait à ce besoin ; c'est pour cette raison que nous l'avons adoptée. La réforme de l'aide juridique doit aussi répondre à cet impératif.

C'est ici que nous rencontrons les premières difficultés.

Le plafond de revenus que vous avez fixé pour avoir accès à l'aide juridique est inférieur à ceux qui existent chez certains de nos partenaires européens. Le justiciable en France se trouve donc défavorisé par rapport aux justiciables des autres pays membres de la Communauté.

Ainsi, ce qui est une avancée dans notre système se traduit, à la veille de 1993, comme un retard. Cette constatation semble aller à l'encontre des déclarations « proeuropéennes » du nouveau Premier ministre.

Pour rattraper ce retard, il faut des moyens financiers. Or, votre projet de loi, s'il contient un dispositif, certes, intéressant, ne comporte pas les crédits nécessaires pour le mener à terme. Sans un budget correct, aucune réforme ne pourra être pleinement mise en œuvre.

Les crédits consacrés à l'aide juridique sont, en France, de l'ordre de 7 francs par habitant, alors qu'en Grande-Bretagne ils sont de 18 francs, aux Pays-Bas de 60 francs et en Allemagne de 30 francs.

Ces chiffres nous laissent perplexes. Monsieur le garde des sceaux, quelle place envisagez-vous de donner à notre pays dans l'Europe de demain ?

Deux problèmes se posent : la rémunération des avocats et le coût correspondant à l'accroissement des procédures.

La rémunération des avocats pour l'aide juridique est trop modeste, et aura donc des conséquences néfastes.

Le travail des avocats doit non pas être indemnisé, mais rémunéré ou rétribué sur une base qui se rapproche du coût réel de leur travail et des frais réellement engagés. Or, avec le montant des crédits alloués à l'aide juridique, les avocats ne pourront récupérer qu'une partie seulement des frais qu'ils auront engagés.

Il est évident que les premières victimes de l'absence de moyens financiers seront les usagers du droit. En dévalorisant la profession des avocats, on risque - comme cela a déjà été dit à cette tribune - de voir s'instaurer en France un système juridique à deux vitesses : l'une, rapide, pour le justiciable qui aura les moyens, et l'autre, plus lente, pour celui qui bénéficiera de l'aide. Cela limite la portée sociale du texte.

Les avocats vivent de leur profession, ce n'est pas à eux de participer à la prise en charge financière du libre accès de tous à la justice.

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. Philippe de Bourgoing. En outre, l'aspect libéral de cette profession doit être respecté, car c'est le moyen d'assurer l'indépendance de la défense.

L'autre problème est celui de l'accroissement de la charge de travail des tribunaux.

L'augmentation du plafond pour l'accès à l'aide légale entraînera un afflux massif des dossiers d'aide juridique et des procès. Cette conséquence est inévitable. Loin de nous l'idée de combattre cet afflux, mais ce projet de loi ne comprend aucune disposition permettant de faire face à un tel accroissement.

Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez parlé d'un observatoire. Il est nécessaire, à mon sens, que les moyens soient accordés préalablement à sa création.

Alors que les barreaux sont déjà engorgés et que le travail des tribunaux ne cesse de croître, que l'institution judiciaire est surchargée, voire parfois asphyxiée par le nombre croissant de contentieux, nous sommes aujourd'hui amenés à voter un projet de loi qui aggravera la situation, sans y apporter de remède.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez essayé de nous rassurer, mais l'exemple récent du texte sur le surendettement ne fait que renforcer nos inquiétudes.

Si les conditions de fonctionnement de l'appareil judiciaire, en particulier la simplification et la durée des procédures, ne sont pas améliorées, l'accès de tous à la justice ne sera qu'une illusion.

Je vous le dis à nouveau : sans moyens financiers, la réforme de l'aide juridique ne pourra pas être appliquée.

Outre le problème financier et la capacité de notre système judiciaire à faire face à la concurrence européenne de 1993, votre projet de loi présente plusieurs points d'ombre sur lesquels je souhaiterais être éclairé.

Le point le plus important est celui de l'accès des étrangers à l'aide juridique. Chaque fois que le Sénat a examiné des projets de loi relatifs aux étrangers, il a défendu la même position : nous sommes d'accord pour leur octroyer des droits tant que les droits des nationaux n'en sont pas diminués.

Or, avec ce texte, vous étendez, d'une façon qui nous semble exagérée, l'aide juridique à tous les étrangers sans fixer les limites minimales nécessaires pour respecter les droits des Français.

Certes, ce dispositif existe en partie dans la loi du 3 janvier 1972, mais les flux migratoires ont beaucoup évolué depuis.

Le Gouvernement se dit prêt à lutter contre l'immigration clandestine et, parallèlement à ces déclarations, il propose l'accès à l'aide juridique aux étrangers dont le droit de séjour en France est contesté par l'autorité administrative.

En somme, vous consacreriez des deniers publics pour que des étrangers qui sont devenus indésirables sur notre territoire ou qui ne remplissent pas les conditions pour y demeurer puissent se défendre contre l'Etat français. Il y a là une logique qui nous échappe.

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. Philippe de Bourgoing. Par ailleurs, l'article 6 du projet de loi établit la possibilité d'accorder l'aide juridique « aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 4 lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt ». Le critère pour accorder cette dérogation est vague et peut, en conséquence, créer des situations discriminatoires. Sans doute, monsieur le garde des sceaux, allez-vous nous éclairer sur ce point en répondant à Mme le rapporteur du Conseil économique et social, qui a manifesté la même préoccupation.

En matière d'aide à la consultation, l'article 57 passe sous silence le montant de la participation financière du consultant.

Monsieur le garde des sceaux, nous avons demandé la réforme de l'aide légale. Nous ne pouvons donc qu'approuver un texte qui en porte les prémices. Il comporte toutefois de graves lacunes. C'est pourquoi le groupe de l'union des républicains et des indépendants votera les amendements présentés par la commission des lois qui nous paraissent remédier à une certain nombre d'entre elles. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Marcel Rudloff. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune ont dit d'excellentes choses. Quant à moi, d'entrée de jeu, pour ne plus avoir à me répéter, je vous annonce que le groupe de l'union centriste votera les conclusions de la commission des lois excellentement rappelées tout à l'heure par son rapporteur.

J'ajouterai simplement quelques remarques un peu plus générales sur le texte lui-même.

Monsieur le garde des sceaux, l'histoire se répète, notamment pour l'assistance judiciaire devenue aide judiciaire et maintenant en passe de devenir aide juridictionnelle. Cela rajeunit un certain nombre d'entre nous !

Ainsi, le 31 décembre 1971, après des mois de batailles parlementaires et des années de controverses, était promulguée la première loi portant réorganisation des professions judiciaires et juridiques, qui fut le premier pas vers l'unification de ces professions.

Quelques jours plus tard, le 3 janvier 1972, dans la discrétion des lendemains de fête, presque dans le silence, était promulguée la loi sur l'aide judiciaire, qui réformait le système de l'assistance judiciaire.

Autant la première loi avait suscité des controverses, autant la seconde naquit « en douceur », dans une sorte de consensus résigné, qui ressemble d'ailleurs un peu à celui que nous ressentons en ce moment à propos de votre texte, monsieur le garde des sceaux. Oui, un consensus résigné, frustré, a dit tout à l'heure M. le rapporteur. En 1972 aussi, on attendait mieux.

Monsieur le garde des sceaux, vous connaissez ma profession d'origine ; je dirai donc que vous avez des circonstances atténuantes. (*Sourires.*)

D'abord, faire référence au garde des sceaux M. René Plevin n'est pas vraiment une injure.

De plus, la question n'est pas simple du tout, contrairement à ce qu'on croit. Le côté financier est extrêmement délicat. Des fonds publics considérables sont en jeu ou doivent l'être. Nous reconnaissons qu'une telle réforme n'est pas aisée à mettre en œuvre. Nous sommes très loin de ce qui se passe dans d'autres pays, et ce pour une raison évidente : en fait, le problème de l'aide judiciaire, de l'aide juridictionnelle, de l'aide juridique, de l'accès à la justice est celui de la place de la justice dans les préoccupations des Français.

Mais la question est également compliquée au fond. L'accès pour tous à la justice ? Bien sûr, personne ne pourrait être contre ! Le droit pour chacun de se défendre quelle que soit sa situation de fortune ? Qui oserait le contester ! Puis on s'aperçoit, tout d'un coup, qu'il faut résoudre la quadrature du cercle ou presque. Il s'agit, en effet, d'une part, de procurer les prestations d'un avocat et d'autres auxiliaires de justice à de nombreux justiciables qui ne sont pas liés par des relations de liberté d'honoraires et, d'autre part, d'assurer, avec des fonds publics, la rétribution d'un avocat dont on sait qu'il est, comme ses confrères, fondamentalement opposé à toute tarification autoritaire.

Enfin, la liberté du choix du conseil reste l'élément fondamental de la défense des droits dans notre pays.

Reconnaissons, mes chers collègues, qu'il est difficile de respecter à la fois ces trois impératifs ! C'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, votre texte mérite des circonstances atténuantes et n'est pas condamnable en son principe, loin de là !

Il est même satisfaisant dans la mesure où il constitue un petit progrès, mais il mériterait, aujourd'hui, demain - avant vingt ans, s'il vous plaît, mes chers collègues ! - d'être un peu plus courageux, un peu plus approfondi, et ce, d'abord quantitativement. Il reste un peu à mi-chemin.

L'octroi d'une meilleure rétribution aurait été bien accueillie. Le rapport Bouchet avait fait la quasi-unanimité sur les chiffres qu'il avait mis en avant. Il aurait donc été courageux de suivre ces chiffres.

Mais il nous faudra aussi, les uns et les autres, faire un plus grand effort de réflexion et envisager plusieurs pistes concrètes, lesquelles, sans doute, n'ont pas été suffisamment explorées pour le moment.

Puisque le système est mixte et le restera forcément - il ne s'agit pas, M. le rapporteur nous l'a dit, d'instituer un système de sécurité judiciaire généralisé - cherchons donc les pistes que nous pourrions suivre.

On pourrait envisager de donner une plus grande liberté aux avocats choisis, de leur permettre de compléter leur rétribution par des honoraires, volontairement payés, de leur permettre de modifier les montants lorsque le justiciable vient à meilleure fortune après la procédure et notamment grâce à la procédure, de ne pas prendre en compte les premières provisions versées avant l'attribution de l'aide judiciaire... Pourquoi ne pas explorer ces voies d'où peuvent sortir des solutions concrètes qui donneront aux avocats l'impression de recevoir une plus juste rétribution ?

Rares sont les avocats qui refusent tout concours pour des raisons de rétribution. Je ne peux pas croire qu'il se trouve un barreau pour refuser, unanimement, d'aider un justiciable en défaillance lorsque sa cause est bonne ou apparemment bonne. C'est tout de même la fierté des barreaux d'avoir une déontologie ! Ce fut tout de même, au cours des siècles, et c'est encore maintenant, la fierté des avocats de répondre à

toutes les demandes lorsque les droits des individus ou ceux des sociétés sont véritablement en cause. Jusqu'à présent, fidèles à leur déontologie, ils ont répondu aux demandes dans tous les cas graves, même, parfois, abusifs...

Il est une autre piste qu'il conviendrait sans doute, bien qu'elle ne fasse pas l'objet du texte de loi, d'approfondir ; une dernière batterie d'amendements tardifs du Gouvernement y fait justement allusion. Il s'agit de la mise en jeu de l'article 700 du code de procédure civile et des articles correspondants du code de procédure pénale, 375 et 475.

L'article 700 dispose :

« Lorsqu'il paraît inéquitable de laisser à la charge d'une partie les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, le juge peut condamner l'autre partie à lui payer le montant qu'il détermine. »

Je sais bien que cet article, avant sa rédaction définitive, a suscité bien des controverses. Je n'ignore pas qu'il n'est pas convenablement appliqué ou qu'il est appliqué sans grande vigueur. Mais il est sûr que l'on peut difficilement dissocier les problèmes de l'aide juridictionnelle de cet autre problème, qui n'est pas convenablement résolu dans notre pays, alors qu'il l'est dans la plupart des pays qui sont cités en modèle, où l'ensemble des frais et des dépenses sont à la charge du perdant. C'est un principe sur lequel nous sommes restés dans le flou. On n'a jamais voulu le préciser. Je ne formule pas de critiques. Je dis simplement que le débat n'est pas épuisé.

Evidemment, dans les pays où tout est à la charge du perdant, il est plus aisé d'accorder des aides juridictionnelles plus complètes qu'en France puisque la puissance publique peut récupérer, sur la partie perdante, les rétributions qu'elle a avancées aux officiers ministériels ou aux avocats.

Il y a donc entre ces deux éléments un lien dont, je le répète, il ne nous est pas possible de tirer jusqu'au bout les conséquences. Sous réserve de modifications formelles, votre commission suivra les ouvertures que constituent un certain nombre d'amendements qui ont été déposés très récemment par le Gouvernement à ce sujet.

Pour terminer sur ce point, j'indiquerai que l'on peut être d'autant plus rassuré sur l'avenir de ces éventuelles libertés données aux avocats et au barreau que les règlements intérieurs sont maintenant soumis à la surveillance du conseil national du barreau, qui veillera à leur cohérence. Ce conseil a été mis en place par la loi du 31 décembre 1990. S'il doit servir, qu'il serve ! Il faut bien donner un peu de travail aux institutions que nous créons ! Ce conseil aurait là un joli terrain d'activité et de réflexion.

Vous avez inventé un système d'accès à la justice : l'aide juridique. L'enfer est pavé de bonnes intentions ! L'idée me semble bonne, mais son application me paraît singulièrement complexe. Là aussi, il faut se garder de vouloir tout régler.

Qu'est-ce que l'accès au droit ? L'article 17 de la loi relative aux professions judiciaires et juridiques, que les deux assemblées ont adoptée, établit une liste comprenant des professionnels, des non-professionnels, des associations, des syndicats, des groupements, à qui la loi nouvelle, après l'adoption de toutes sortes d'amendements, accorde à chacun pour sa partie, la possibilité de donner des consultations.

Les domaines qui y sont mentionnés, je pense notamment au domaine social, sont déjà très largement couverts. Je ne nie pas l'existence de quelques lacunes mais, si l'on additionne les associations familiales, les syndicats professionnels, les syndicats ouvriers, les organisations communales, sans parler des ordres professionnels qui dispensent des consultations gratuites, on obtient déjà, soyons francs, un assez joli éventail qui, à mon avis, couvre la quasi-totalité des cas particuliers et des cas concrets.

Pour les quelques lacunes qui existent sans doute, pour les quelques créneaux qui ne sont pas couverts, faut-il aller jusqu'au grand montage départemental que vous envisagez, monsieur le garde des sceaux, tout en le laissant d'ailleurs un peu dans le flou ? C'est discutable.

La commission vous posera sur ce point des questions précises qui méritent des réponses susceptibles de nous assurer de la nécessité absolue de ce système.

Au demeurant, je ne formule pas de reproches majeurs au texte, je crois seulement avoir tracé des pistes de réflexion utiles.

Pourquoi ne pas voter ce texte ? L'extension du domaine d'application à l'ensemble des juridictions professionnelles est une bonne chose ; l'idée de décentralisation est une bonne chose, l'augmentation des plafonds aussi. La contribution des Carpa, quoi qu'on en dise, est également, dans son principe, une bonne idée. Par conséquent, comme l'a dit précédemment le rapporteur, la commission des lois vous suivra, monsieur le garde des sceaux ; mes collègues de l'union centriste également.

Je voudrais terminer mon propos sur le reproche majeur que l'on peut vous faire, reproche qu'on fera toujours. Monsieur le garde des sceaux, vous n'êtes ni le premier ni le dernier à qui on l'adressera : une fois de plus, une réforme est lancée sans que soit convenablement estimée la surcharge qu'elle entraînera et sans que soient convenablement mis en place les moyens nécessaires, en hommes peut-être, en financement sûrement, à son plein épanouissement.

Or toute réforme de l'aide juridique qui n'est pas appliquée complètement met en cause le principe même sur lequel celle-ci est fondée, c'est-à-dire la solidarité nationale. Pourquoi cette aide resterait-elle à la charge partielle d'une seule profession, à la charge de telle ou telle collectivité ?

Par conséquent, nous considérons que votre texte constitue une étape, dont on peut discuter l'importance, certes, mais qui est tout de même positive. Toutefois, nous n'échapperons pas, dans les années à venir - j'espère bientôt - au débat clair et précis que nous devons avoir sur ce sujet. Il faudra bien se poser ces questions : oui ou non s'agit-il d'un risque social ? Oui ou non peut-on comparer l'aide juridique au droit à la santé ? On n'a pas encore répondu ! Oui ou non, est-ce un service public ? Faut-il que 20, 30, 50, 80 p. 100 des ménages français en bénéficient ou faut-il au contraire qu'elle n'intervienne qu'exceptionnellement ? Il faut répondre !

S'il s'agit d'un service public, comment concilier ce caractère avec la liberté des honoraires, qui est la base même de la vie du barreau, ces honoraires étant contrôlés par le bâtonnier et non pas fixés *a priori* ?

Imagine-t-on un juge moins rémunéré parce qu'il juge plus d'affaires concernant des bénéficiaires de l'aide judiciaire ? Alors pourquoi en serait-il ainsi de l'avocat qui plaide ?

Imagine-t-on un enseignant dont le traitement dépendrait de la situation de fortune de ses élèves ?

Alors, s'il s'agit d'un service public, il faut aller jusqu'au bout du raisonnement. C'est pourquoi, comme je l'ai indiqué, la France ne pourra pas éviter de se poser les questions suivantes et d'y répondre clairement : quelle est la place de la justice ? Quelle est la place du droit dans la société ? Jusqu'où la solidarité nationale doit-elle jouer ? Jusqu'où doit-on aller si l'on considère la justice comme un service public ?

En attendant, ennemi de tout maximalisme, partisan de l'évolution progressive, je voterai ce projet de loi, modifié par les amendements de la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. René-Georges Laurin. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, en guise de prologue, vous me permettrez de constater que les propos tenus à cette tribune par mes collègues Marcel Rudloff et Philippe de Bourgoing montrent que les craintes sont unanimes et la tristesse partagée devant le projet de loi qui nous est soumis. Je rends bien volontiers hommage à M. le garde des sceaux d'avoir tenu sa parole en nous présentant ce texte, mais je regrette la disproportion qui existe entre les espoirs qu'il avait suscités et la réalité.

Permettez-moi d'abord de rendre hommage à mon collègue et ami M. Dejoie, qui, dans un rapport extrêmement fouillé, a admirablement su, comme il le fit pour le projet de loi relatif aux professions juridiques et judiciaires, résumer les propositions de la commission et analyser les amendements qui lui avaient été soumis.

Nous sommes évidemment bien loin, avec ces propositions, du projet proposé par le Gouvernement, qui, malgré certains aspects positifs, est dangereux, nocif et difficile à appliquer.

Certes, monsieur le ministre, il ne faut pas nier l'aspect bénéfique que ce projet apporte à la construction de notre droit, notamment en ce qui concerne le plafond des aides :

comme l'a dit M. le rapporteur, selon les chiffres qui ont été communiqués officiellement par la Chancellerie, l'augmentation de ce plafond va statistiquement porter de 8 500 000 à 11 500 000 le nombre de foyers bénéficiaires de ce qui ne s'appellera plus désormais l'assistance judiciaire, mais l'aide juridictionnelle.

Cependant, si ce projet permet indiscutablement à ceux qui sont les plus pauvres de profiter de l'aide - mais, pour la plupart, ils en bénéficiaient déjà - il laisse dans l'ombre les droits des personnes à revenu moyen, c'est-à-dire de tous ceux qui dépassent le plafond et qui se verront ainsi interdire l'accès au droit. Ces personnes, souvent démunies, seront les laissés-pour-compte de cette réforme de la justice.

Dans mon esprit, il ne s'agit pas de mettre en place une « sécurité sociale judiciaire ». Il existe d'ailleurs des possibilités - M. le rapporteur les a évoquées - qui, offertes par des régimes d'assurances privées, sont beaucoup plus larges - je pense à l'assurance recours, par exemple, en matière automobile - et couvrent de manière plus étendue les risques encourus pour toute procédure, quelle qu'elle soit.

Le groupe du R.P.R. attire l'attention de la Haute Assemblée sur le fait que, dans son projet, le Gouvernement étend à tous les étrangers résidant en France l'accès au droit. C'est d'ailleurs le cas actuellement !

Fort heureusement, dans sa sagesse, la commission des lois a estimé qu'il fallait que ces étrangers soient fixés régulièrement dans notre pays, ce qui, dans notre esprit et dans celui de la commission, exclut tous les étrangers de passage, notamment tous les immigrés clandestins.

J'aimerais, à cet égard, monsieur le garde des sceaux, que vous puissiez suivre la commission, car cela nous conforterait dans le fait que cette loi va changer quelque chose.

Le texte que nous propose le Gouvernement est tout à fait inquiétant. Personne ne peut nier - je le répète après d'autres - que ce nouvel accès à l'aide juridictionnelle s'adressera au premier chef aux immigrés, qui sont les plus pauvres. (*M. Lederman rit.*) Ces derniers ont, certes, droit à la justice de notre pays, qui a toujours donné l'exemple des droits de l'homme - nous n'avons, sur ce point, aucune leçon à recevoir - mais il ne faudrait pas que ce nouveau droit favorise l'immigration clandestine, preuve de la négation du droit et de la non-application de la loi.

Une fois de plus, dans ce domaine, le Gouvernement va ouvrir la porte à tous les abus. Cela va être notamment le cas vis-à-vis de ceux que l'on appelle les réfugiés. Je ne veux pas faire allusion à des événements récents, mais je dois reconnaître qu'une nouvelle définition de fait a été donnée à ce terme. Ces « réfugiés », donc, pourront bénéficier de l'aide.

Il est exact que le droit actuel est permissif et a donné lieu à des abus, mais ceux-ci vont se généraliser du fait de l'entrée en vigueur de ce texte. D'ailleurs, s'ils furent permis par le passé et s'ils le sont encore aujourd'hui, c'est tout bonnement parce qu'aucun gouvernement n'avait prévu l'ampleur de l'immigration, notamment dans sa version clandestine, ni la forme nouvelle que celle-ci a prise. Là encore, je vous invite à vous rappeler la forme qu'a revêtue ce problème l'année dernière.

Puisque nous assistons à un nouvel élan de l'immigration sociale - notion également nouvelle - il faudra bien, un jour, monsieur le ministre, que l'application de tous ces textes, qui sont actuellement utilisés de façon très importante par des organisations et des filières qui ne font qu'encourager la fraude, soit enfin réellement contrôlée.

Le débat actuel ne se prête pas à un développement plus long sur ce point. Toutefois, nous regrettons que les mesures prises par le gouvernement de M. Jacques Chirac et par le ministre de l'intérieur de l'époque, notre collègue M. Pasqua, soient quotidiennement vilipendées, critiquées, voire, hélas ! bien souvent supprimées. La sagesse aurait voulu, monsieur le garde des sceaux, que le Gouvernement actuel continue cette politique.

M. Jean Simonin. Très bien !

M. René-Georges Laurin. Certes, la grande nouveauté de ce projet de loi réside dans ce que le Gouvernement a appelé l'accès au droit pour tous.

Je remarque à cet égard que, tout au long du texte qui nous est soumis, on évoque toujours les droits, mais qu'à aucun moment n'y apparaît la notion de « devoirs » du justiciable.

Cet accès au droit pour tous se matérialisera par des consultations gratuites données par des juristes, le bénéficiaire recevant de la puissance publique un « ticket » lui permettant de régler ce que je n'ose appeler l'honoraire mais la rétribution de la consultation.

Je voudrais, à ce moment de mon propos, rendre un hommage appuyé aux avocats, comme l'ont fait à l'unanimité les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, ainsi que M. le rapporteur et vous-même, monsieur le garde des sceaux, qui avez bien voulu reconnaître que vous aviez besoin des avocats pour que cette réforme réussisse.

Les avocats n'ont pas attendu, au demeurant, que nous leur fassions des propositions. Je ne parle même pas du passé, où l'assistance judiciaire était souvent gratuite - M. Lederman l'a rappelé tout à l'heure - mais je rappelle que beaucoup de barreaux ont pris d'eux-mêmes des initiatives, depuis bien longtemps, en organisant des réunions dans les préfectures et les sous-préfectures, pour conseiller gratuitement les gens.

Les avocats sont donc, dans cette affaire, les premiers concernés. Bien entendu, les officiers ministériels le seront aussi, mais à un titre moindre.

A ce sujet, je ne répondrai pas dans le détail à la question angoissante que posait notre collègue M. Allouche sur les honoraires. S'il se renseigne, il s'apercevra d'ailleurs que les honoraires qui sont perçus par de grands cabinets d'avocats - notamment parisiens, proches du pouvoir - ...

M. Guy Allouche. Pas seulement eux !

M. René-Georges Laurin. ... sont mille fois plus élevés que la rétribution qui va être « offerte » à nos amis avocats.

Sachez aussi que, lorsqu'un avocat plaide, même en assistance judiciaire - et demain en assistance juridictionnelle - cela a nécessité auparavant un travail de la part de collaborateurs, de secrétaires, et des moyens techniques. Or ce travail coûte cher et je doute que la rétribution qui sera offerte aux avocats couvre les frais généraux qu'ils engageront.

Mais les avocats savent, parce qu'ils le pratiquent depuis toujours, qu'ils sont les défenseurs du droit et, comme l'on disait autrefois, de la veuve et de l'orphelin. Ils savent que, si le fait d'accepter les missions que leur confiera l'Etat est un devoir, c'est aussi un honneur.

Par ailleurs la loi donnera à tout bénéficiaire de l'aide nouvelle possibilité : effectuer la démarche auprès de l'organisme de son choix. Dans ces conditions, il ne faut pas se le dissimuler, la bonne nouvelle se répandra sans doute assez facilement parmi les justiciables et nous allons aboutir à un véritable système d'assistantat. Vous vous dirigez, ainsi, vers une véritable « sécurité sociale du droit ».

A entendre le mot qui a été employé dans les coulisses de la commission des lois, on peut craindre qu'il n'existe là une analogie quelque peu troublante.

J'ajoute que, si ces décisions sont très inquiétantes en elles-mêmes, elles peuvent l'être aussi dans leurs modalités de mise en place car, à aucun moment - pour des raisons que je ne me permettrai pas de vous reprocher parce que ce n'est pas simple - vous n'avez fait de simulation sur le coût de cette opération. Je puis vous affirmer qu'il sera très élevé ! Vous l'avez dit vous-même, d'ailleurs, et je crois que c'est le grand problème.

Avec quel argent le système fonctionnera-t-il ? Aucune étude sur les incidences de la réforme au niveau de l'organisation ou de la décentralisation n'a été effectuée.

Un risque évident de bureaucratie nouvelle se profile - là encore, avec quel argent financera-t-on cette bureaucratie ? - car, avant d'accéder au tribunal ou au conseil, tous les services qui auront à connaître de l'affaire devront également s'organiser.

Ce texte ne fera qu'étatiser un peu plus un secteur de liberté en faisant de certains citoyens - je le répète - des assistés permanents.

Vous nous avez rappelé tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, que vous aviez l'intention de demander un rapport sur l'application de ce texte. Vous avez vous-même fixé deux échéances : l'une dans un an, l'autre dans trois ans. Nous ferons donc le point, mais je crois que ce dont la réforme souffrira le plus, c'est le manque de moyens.

Ajoutons que, si la commission des lois du Sénat présente aujourd'hui un certain nombre d'amendements, elle n'a accepté toutes les dispositions présentées que sous bénéfice d'inventaire ultérieur.

Enfin - ce sera ma conclusion - nul ne peut imaginer que ce texte fera baisser le nombre des plaideurs, nous en sommes tous d'accord. On assistera, au contraire, à une augmentation considérable des contentieux et des recours devant les tribunaux, ce qui *ipso facto* - on l'a dit également - posera avec plus d'acuité encore le problème du manque de magistrats, de l'insuffisance des moyens dont ils disposent et de la mauvaise qualité de leurs conditions de travail.

Le groupe du rassemblement pour la République votera le texte. Mais, monsieur le garde des sceaux, ne considérez pas que, par notre vote, nous vous donnons un blanc-seing. Vous le savez, nous resterons vigilants.

Notre vote ne sera acquis que dans l'hypothèse où certains amendements, notamment celui qui prévoit le financement par le Gouvernement de l'ensemble de ses propositions, seront acceptés par le Gouvernement. Dans le cas contraire, nous réviserons notre position. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste et de l'U.R.E.I.*)

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je demande la parole.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, il n'est pas dans mon intention de répondre en détail sur les différents points qui ont été soulevés tant par M. le rapporteur que par les divers intervenants.

En effet, j'aurai l'occasion, au cours de l'examen des amendements, de répondre aux préoccupations précises qui ont été exprimées par les uns et les autres.

Plus qu'une réponse, c'est donc un complément aux explications que j'ai données tout à l'heure que j'apporterai, voire un certain nombre d'informations ou d'orientations sur les principales questions qui ont été soulevées.

Je veux, en premier lieu, remercier tous les orateurs, votre rapporteur en tête, d'avoir reconnu que, si ce projet de loi souffrait de nombreuses insuffisances, de points obscurs, de manque de précision, dans l'ensemble il n'en constituait pas moins un progrès par rapport à la législation actuelle. J'en prends acte, évidemment, avec satisfaction.

Sur cette base, acceptée globalement par tous, il nous reste à essayer d'améliorer le texte, à apporter des réponses aux inquiétudes qui ont été soulevées par tel ou tel d'entre vous. C'est ce que je vais maintenant m'efforcer de faire.

Cinq grandes questions ont été soulevées : les moyens financiers mis en œuvre pour permettre la réforme ; les moyens matériels et humains mis à la disposition des juridictions pour faire face à un éventuel accroissement des contentieux ; l'accès au droit ; les risques de contrôle ou d'étatisation d'une profession de type libéral ; enfin, derrière le débat que l'un d'entre vous a traité de « sémantique », la question de la « rémunération ».

Pratiquement tous les intervenants ont estimé que les moyens financiers étaient insuffisants. Moi, j'ai tendance à les trouver raisonnables. C'est l'éternel problème du verre à moitié vide et du verre à moitié plein !

L'effort que le Gouvernement a décidé de consentir doit être replacé dans son contexte. Les sommes qui seront affectées à l'aide juridictionnelle représentent plus que la marge de manœuvre de la totalité du budget du ministère de la justice pour 1990. Elles représentent aussi - certains l'ont reconnu - un quadruplement de la ligne budgétaire actuellement affectée à l'aide judiciaire.

Il faut donc tenir compte de cet effort, essayer de le gérer le plus intelligemment possible. S'il s'avère, au bout de trois ans, lorsque la réforme connaîtra son plein régime de fonctionnement, que les crédits budgétaires affectés à l'aide judiciaire sont insuffisants, nous aurons à en débattre de nouveau. Mais, *a priori*, on ne peut pas dire que c'est insuffisant. Sinon, qu'aurait-il fallu faire ?

Je tiens à rappeler ce que déclarait, en avril 1990, une organisation d'avocats à propos de la réforme nécessaire de l'aide judiciaire. Le propos était très vigoureux : « Quand le Gouvernement aura-t-il le courage de mettre sur la table le minimum nécessaire pour avoir une aide judiciaire de qua-

lité ? » Ce minimum nécessaire était fixé par cette organisation à 1 600 millions de francs. Elle ajoutait : « On attend le Gouvernement ! » Il est là !

M. Charles Lederman. En 1994 !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Bien sûr !

Vous voulez tout tout de suite, monsieur Lederman ? Je croyais qu'on en avait fini avec ce genre de réflexions.

Si c'est ce que vous voulez, dites-moi où je prends l'argent ! Dans le budget du ministère de la justice ? Ou bien êtes-vous d'accord pour que l'on augmente tel ou tel impôt ? Vous me rendriez même service, en me l'indiquant !

M. Emmanuel Hamel. Il y a des économies possibles, monsieur le garde des sceaux ; sur le budget de la Bastille, par exemple !

M. Charles Lederman. Monsieur le garde des sceaux, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je préfère en terminer, monsieur Lederman.

Affirmer que, de toute façon, l'effort consenti se révélera immédiatement insuffisant est faux. C'est tout !

Au regard de la situation budgétaire actuelle de notre pays, que tout le monde connaît, situation liée au ralentissement de l'activité économique qui fait qu'un certain nombre d'efforts seront d'ailleurs demandés dans les semaines qui viennent, ce qu'a décidé le Gouvernement en l'espèce n'est pas négligeable.

J'entends bien qu'il serait souhaitable que les avocats puissent être rémunérés normalement, comme certains d'entre vous l'ont souligné. J'en conviens. Je signale d'ailleurs qu'en 1994, lorsque la réforme aura atteint son plein régime, nous ne serons plus très loin, dans certains cas, des chiffres indiqués par le rapport Bouchet.

Cela suffira-t-il ? Tout à l'heure, M. Laurin indiquait les chiffres atteints par certains cabinets d'avocats ; il les a caractérisés politiquement. Je peux rassurer M. Laurin : c'est assez bien réparti sur l'ensemble de l'échiquier politique.

M. René-Georges Laurin. C'est vrai !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je vous remercie de le reconnaître.

Toutefois, s'agit-il d'une rémunération - M. Laurin m'a en quelque sorte tendu la main - au prix du marché ?

M. René-Georges Laurin. Sûrement pas !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Sûrement pas !

Comme diraient les économistes, s'agit-il d'une rémunération au coût de production ?

Selon les statistiques qui m'ont été communiquées par le Conseil de l'ordre, réparties sur l'ensemble des avocats qui plaident à Paris, les affaires d'aide judiciaire représentent une affaire et demie par an et par avocat. C'est le coût marginal.

En revanche, dans certains cabinets de jeunes avocats - à Bobigny ou dans d'autres barreaux similaires - l'aide judiciaire constitue une activité importante, au point qu'elle représente une partie parfois décisive de la rémunération de l'avocat.

Considérons, alors, la couverture des frais. Mais, entre un avocat qui exerce sur le lieu même de la cour d'appel et du tribunal de grande instance, qui n'a que la rue à traverser - cela arrive - et celui qui, se trouvant au sud du département de l'Yonne, par exemple, devra parcourir 250 kilomètres pour se rendre auprès de la cour d'appel et revenir, les frais ne sont pas les mêmes !

Dans tous les barreaux où je me suis rendu, on n'a cessé de me dire que les coûts étaient totalement différents d'un endroit à l'autre. Nous ne parviendrons donc qu'à une approximation.

Voilà pourquoi la proposition faite par votre commission d'abandonner le terme de rémunération, dont la signification est bien précise et qui devrait, en quelque sorte, correspondre à un remboursement des frais réels majorés d'une contribution ou d'une rémunération du travail intellectuel, ne peut s'effectuer, en effet, qu'au profit de ce que M. le rapporteur a appelé une rétribution, une contribution, une indemnisation.

Cette idée de rémunération, si juste, si sympathique qu'elle ait pu paraître à la profession, soulève, à mon sens, beaucoup plus de problèmes qu'elle n'en résout. J'irai jusqu'au bout sur ce point parce qu'il s'agit non d'une querelle de sémantique mais d'un débat de fond.

Cette idée soulevait, enfin, un problème qui a été porté sur la place publique et devant votre commission par les organisations d'avocats. Si nous abandonnons la perspective d'une rémunération au prix du marché ou couvrant la totalité des frais, il ne faut plus appeler cela une rémunération parce que nous sommes au bord de la tarification. En effet, pourquoi ce qui sera considéré comme la prise en compte de l'ensemble des frais réels, plus la contribution intellectuelle, ne s'appliquerait-il pas sur le marché libre, c'est-à-dire pour les prestations des avocats aux autres clients ?

Or, l'ensemble de la profession - elle a raison - tient à son caractère libéral et à la fixation libre des honoraires. Dès lors, je crois en effet que votre commission, rejoignant en cela la position du Gouvernement, a raison d'aller dans ce sens.

De la sorte, monsieur Laurin, vous voyez bien que je n'ai pas à l'esprit une sorte de sécurité sociale judiciaire, loin de là,...

M. René-Georges Laurin. Je suis ravi de vous l'entendre dire !

M. Henri Nallet, garde des sceaux... et aucune volonté d'étatisation, d'autant plus que j'ai cherché à limiter tous les effets bureaucratiques du système puisque j'ai proposé que ce soient les barreaux qui gèrent eux-mêmes l'enveloppe qui sera mise à leur disposition.

Deuxième sujet abordé par tous les orateurs : les moyens accordés aux juridictions.

Certains m'ont demandé pourquoi je n'ai pas fait procéder à des simulations. Vous savez pourtant ce que valent les simulations !

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Cela vaut mieux que l'absence de simulation !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. J'ai des souvenirs de simulations de plus en plus compliquées ; souvent des simulations supplémentaires sont nécessaires. En fait, ce n'est que le jour où l'on détient la totalité des données que l'on est à peu près sûr.

En outre, les simulations en ce domaine sont très délicates à opérer. J'ai posé la question à plusieurs reprises aux experts de la Chancellerie : nous avons des difficultés parce que nous ne savons pas comment les gens réagiront. Ce n'est pas parce que les personnes qui auront accès, par exemple, à l'aide totale seront plus nombreuses qu'elles commettront un plus grand nombre de délits. Je ne le pense pas. En revanche, nous savons qu'un certain nombre de contentieux, en particulier ceux qui sont liés à la famille, dans la mesure où l'on accroît le nombre de bénéficiaires, pourront augmenter.

C'est donc parce que les quelques simulations qui ont été faites nous ont semblé peu fiables que j'ai préféré vous proposer la voie du rapport d'étape, non pas dans trois ans, date à laquelle sera remis sur le chantier le projet de loi que je défends devant vous, mais dans un an pour voir, dans un certain nombre de juridictions qui sont très chargées en aide judiciaire, comment auront évolué les contentieux et quels moyens supplémentaires seront nécessaires.

D'ores et déjà, je peux vous affirmer - nous aurons l'occasion d'en parler à nouveau lorsque nous débattrons du projet de budget pour 1992 du ministère de la justice - qu'un certain nombre de moyens matériels et humains seront, dès 1992, mis à la disposition des juridictions qui sont les plus chargées en aide judiciaire.

Le troisième sujet que M. le rapporteur a évoqué très longuement, et qui a été repris ensuite par MM. Allouche, de Bourgoing et Rudloff, concerne l'accès au droit.

Même si vous acceptez le principe qui consiste à permettre à des justiciables à faibles revenus de pouvoir accéder aux conseils pour connaître leurs droits et leurs devoirs, mais également pour comprendre que, dans telle ou telle situation, ils n'ont pas un intérêt décisif à ester en justice, vous me faites deux reproches : d'abord, de ne pas prévoir suffisamment

dans le détail le fonctionnement de ce nouveau droit ; ensuite, de ne pas engager suffisamment l'Etat financièrement.

M. de Bourgoing m'a dit que l'on ne m'avait pas attendu pour pratiquer l'accès au droit. Justement, c'est bien parce que des expériences ont déjà eu lieu sur le terrain - je pense aux barreaux de Paris, de Lyon, de Lille, de Marseille, qui ont déjà organisé des systèmes d'accès au droit - expériences dont nous nous sommes explicitement inspirés, qu'il est important de ne rien figer en l'état.

En effet, tout ce qui a été fait, pensé, organisé de manière tout à fait remarquable en matière d'accès au droit, d'information, de consultation, de prise en charge, par le barreau de Lyon,...

M. Emmanuel Hamel. Cité à juste titre comme un barreau éminent !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. ... ne vaut pas forcément pour les barreaux de Brest ou de Saint-Lô, car je ne suis pas certain que ce soit le même type d'usager qui est concerné. Les populations, les contentieux, les problèmes juridiques, voire les professions qui seront intéressées par cet accès au droit ne sont pas nécessairement les mêmes. Par exemple, dans un département à dominante rurale, il y aura sans doute plus de gens qui voudront consulter un notaire que dans certaines zones urbaines où ce sont plutôt des mineurs qui s'adresseront à des avocats pour leur parler de leurs problèmes relationnels, dans leur quartier ou dans leur famille.

Voilà pourquoi il aurait été, me semble-t-il, de mauvais travail législatif que de vouloir tout encadrer. Laissons se développer les expériences ; accompagnons-les ; donnons-leur des moyens, mettons à leur disposition un cadre législatif. Mais, de grâce, et je suis sûr que vous serez d'accord avec moi - je fais à nouveau référence à M. Laurin, qui a peur d'une étatisation - n'étatisons pas trop toutes ces affaires. Laissons faire les responsables de ces expériences. Soutenons-les.

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Quant à la critique qui consiste à demander ce que l'Etat va apporter en la matière, je réponds qu'il ne faut pas que l'Etat se désengage en disant : « Que d'autres le fassent ! »

Je constate simplement que, pour l'instant, des barreaux, mais aussi des municipalités, des conseils généraux - qui, n'ayant pas le droit d'y participer directement, passent par le biais de structures intermédiaires - ont financé une bonne partie de ces expériences.

La loi donne la possibilité à ceux qui le souhaitent de financer directement ces expériences. Mais, et j'essaierai de vous apporter au cours du débat des garanties, l'Etat participera également à ces expériences, non pas de manière automatique mais chaque fois qu'il les considérera comme étant les plus novatrices, les plus intéressantes.

A l'heure actuelle, la situation d'un certain nombre de banlieues est souvent évoquée. Peut-être la priorité est-elle là. Peut-être est-il très important, comme l'ont expliqué certains barreaux, d'avoir des antennes dans ces banlieues difficiles où personne ne parle de droit ou de devoir, où un certain nombre de jeunes n'entendent jamais un discours leur expliquant que vivre en société comporte non seulement un certain nombre de droits mais aussi un certain nombre de devoirs. Comme nous ne pouvons pas participer à toutes les expériences, c'est dans des cas tels que celui-ci que l'Etat devrait intervenir.

Je suis donc d'accord, monsieur le rapporteur, pour que l'Etat participe au financement de l'accès au droit, mais je souhaiterais qu'on lui laisse la possibilité d'orienter son effort en fonction des expériences qui lui seront proposées.

Enfin, c'est sur un point plus général que je conclurai. L'intervention de M. Rudloff m'a touché. Il dit que l'histoire se répète. Oh ! c'est vrai. Permettez-moi de vous faire une confidence. Avant de vous rejoindre, comme je l'avais fait lors du débat à l'Assemblée nationale, j'ai lu le compte rendu des débats qui s'étaient déroulés au Sénat sur l'aide judiciaire et qui devaient aboutir à la loi de 1972. J'y ai trouvé des phrases de ce type : « Mais vous n'avez pas prévu les conséquences sur les juridictions ! Etes-vous sûr d'avoir les moyens de financer votre système ? Ne mettez-vous pas en cause le

caractère libéral de la profession d'avocat ? » Il est vrai que M. Pleven avait été traité « d'étatiste dangereux ». Après tout, c'est le jeu !

Je crois que les choses se répètent en effet. Pourquoi ? Parce que les problèmes sont toujours là et non parce que nous serions privés de clairvoyance. C'est vrai donc, l'histoire se répète, mais j'espère que, dans ce domaine, avec votre aide, elle avancera. (*Applaudissements sur les travées socialistes ainsi que sur certaines travées de l'union centriste et de l'U.R.E.I.*)

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le garde des sceaux, l'accueil qui vient d'être réservé à votre propos montre que nous l'avons écouté avec intérêt, voire avec une certaine compréhension.

Je crois cependant que la référence que vous avez faite à ce qui s'est passé en 1972 n'est pas vraiment justifiée. Certains disent que l'histoire se répète, mais d'autres disent qu'elle bégaie : il faut donc faire attention à ce genre de propos.

Cette référence n'est pas justifiée, notamment sur un point. Une des préoccupations qui a été exprimée ici, et qui traduit d'ailleurs un souci qui nous est commun, a trait au bon fonctionnement de l'appareil de justice. Vous disiez à l'instant que, déjà en 1972, on mettait en garde celui qui, à l'évidence, n'était pas un étatiste dangereux, René Pleven, contre le risque qui ne manquerait pas de se présenter. Mais, si ce risque n'est pas apparu aussi grand que l'on pouvait le craindre, il est vrai qu'à cette époque les causes d'engorgement de l'appareil judiciaire n'avaient pas été multipliées. Or, en cette matière, monsieur le garde des sceaux, depuis un certain temps nous sommes gâtés, ou, plus exactement, l'appareil judiciaire est gâté !

En effet, voyez ce qui se passe en matière d'endettement : les tribunaux sont surchargés ; ils ne parviennent pas à faire face à la demande et le mécanisme est en train de se bloquer.

De même, voyez ce qui va se passer dans le domaine des voies d'exécution où, à juste titre peut-être, l'on a prévu un recours plus fréquent à l'intervention du juge.

Voyez également ce qui va résulter de l'accroissement des possibilités d'accès au contentieux. Bien sûr, il n'y aura pas d'augmentation au marc le franc. En effet, on ne sait pas exactement dans quelles conditions elle se produira et il est vrai que toute simulation est, sinon impossible, tout au moins difficile, mais c'est un fait que cette augmentation interviendra. Or l'accumulation des causes d'engorgement aboutit à la paralysie de l'appareil judiciaire. C'est un fait. Les affaires traînent, justice n'est pas rendue.

Il ne faudrait pas que l'on en arrive à cette situation paradoxale où, d'une part, l'on fait en sorte - c'est d'ailleurs votre intention, monsieur le garde des sceaux, et nous en avons reconnu le caractère louable - que l'accès à la justice soit facilité et où, d'autre part, cet accès à la justice entraîne une sorte de déception généralisée, car plus nombreux seront ceux qui pourront constater que l'appareil judiciaire ne marche pas.

Soyons vigilants. Peut-être des voies médianes sont à trouver. Certains réfléchissent à la réapparition du juge de paix. Pourquoi pas ? Il était bien utile. Certains se demandent si, sans augmenter considérablement le nombre des juges, il ne faudrait pas mettre progressivement à leur disposition un certain nombre d'assistants de justice qui les débarrasseraient des tâches les plus fastidieuses et qui leur permettraient de se consacrer à leur devoir essentiel, qui est de juger.

Monsieur le garde des sceaux, ces considérations ne nous conduiront pas à refuser ce que vous nous proposez aujourd'hui. Comprenez, cependant, que nous soyons vigilants. En effet, nous savons bien que votre budget n'est pas destiné à connaître, dans l'immédiat, des lendemains qui chantent.

Nous craignons véritablement que vos propositions n'aboutissent à cette situation paradoxale que je vous décrivais à l'instant : en voulant trop améliorer le droit, on va finir par bloquer l'appareil de justice et faire naître un désappointement supplémentaire. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

La discussion générale est close.

Mes chers collègues, je vous propose d'interrompre nos travaux pendant une dizaine de minutes.

Il n'y a pas d'opposition ?...

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures quinze, est reprise à dix-huit heures trente.)

M. le président. La séance est reprise.

5

COMMUNICATION DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement la lettre suivante :

« Paris, le 29 mai 1991.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 48 de la Constitution et de l'article 29 du règlement du Sénat le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour prioritaire du texte suivant :

« Vendredi 31 mai, le matin : discussion en deuxième lecture du projet de loi relatif aux rapports entre les agents commerciaux et leurs mandants.

« Je vous prie de croire, monsieur le président, à l'assurance de ma haute considération.

« Signé : JEAN POPPEREN »

Acte est donné de cette communication.

L'ordre du jour de la séance du vendredi 31 mai est modifié en conséquence.

6

AIDE JURIDIQUE

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'aide juridique.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - L'accès à la justice et au droit est garanti dans les conditions prévues par la présente loi.

« L'aide juridique comprend l'aide juridictionnelle et l'aide à l'accès au droit. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 64, présenté par M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Pagès, Renar, Viron, Bécart et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté, a pour objet de rédiger ainsi cet article :

« L'accès à la justice et au droit est garanti par l'Etat selon les principes suivants :

« 1° Liberté de choix de l'avocat pour le justiciable ;

« 2° Liberté pour l'auxiliaire de justice de choisir les actes qu'il estime nécessaires à la défense et d'être rémunéré en conséquence. »

Le second, n° 5, déposé par M. Dejoie, au nom de la commission, tend à supprimer le premier alinéa de cet article.

La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 64.

M. Charles Lederman. Cet amendement a pour objet de réaffirmer, dès l'article 1^{er}, les principes fondamentaux qui, selon nous, doivent régir l'égal accès à la justice de tous les citoyens.

Il est étonnant, d'ailleurs, que de tels principes ne soient pas rappelés en préambule du texte que nous examinons. Aujourd'hui - qui pourrait le contester ? - un nombre sans cesse croissant de nos compatriotes et de ceux qui habitent chez nous se trouvent démunis face à la justice. La baisse du pouvoir d'achat, la précarisation et le chômage faisant leur œuvre néfaste, une partie de notre peuple se trouve ainsi dans l'impossibilité d'accéder à cette véritable nécessité sociale qu'est l'usage du droit.

L'Etat doit être pleinement impliqué dans cette tâche fondamentale. Garantir l'accès à la justice et au droit des Françaises et des Français, c'est le premier objectif de notre présent amendement.

Les sénateurs communistes et apparentés estiment que cette garantie de l'Etat doit répondre à la double exigence dont j'ai parlé en commençant mes explications.

Le second objectif de notre amendement, c'est la liberté pour tous, y compris pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, de choisir leur avocat sans aucune restriction, notamment territoriale, et, bien évidemment, avec l'accord de l'avocat choisi.

Enfin, l'aide juridictionnelle, qui est un enjeu du présent projet de loi, ne doit pas pour autant être réservée à une catégorie spéciale d'avocats que l'on pourrait appeler des avocats « sociaux » ou « socialisés », je ne sais, en tout cas des assistantes sociales du droit, en quelque sorte.

C'est pourquoi nous pensons qu'il est nécessaire de préciser que la rémunération dite de l'aide juridictionnelle doit être à la hauteur de l'activité déployée selon les modalités déontologiques.

Comment garantir l'exercice effectif des droits de la défense, l'indépendance et l'efficacité de cette défense si cette dernière condition n'est pas remplie ?

Nous vous proposons donc, mes chers collègues, d'établir d'entrée les principes qui vont guider, par la suite, le texte dans son ensemble et, en premier lieu, celui de la responsabilité de l'Etat dans l'exercice du droit à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'accès au droit.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 5 et donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 64.

M. Luc Dejoie, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. L'amendement n° 5 tend à supprimer le premier alinéa de l'article 1^{er}, selon lequel l'accès au droit et à la justice est garanti. Cet alinéa est parfaitement excessif. L'accès au droit et à la justice n'est pas pleinement garanti par le texte qui nous est soumis. Je pourrais parler d'emphase. Le sentiment de frustration que j'ai évoqué tout à l'heure m'interdit de parler de garantie.

La commission propose donc la suppression de ce premier alinéa.

Quant à l'amendement n° 64, la commission y est défavorable, car la liberté de choix de l'avocat pour le justiciable existe déjà et la liberté de choix des actes nécessaires résulte, à l'évidence, de la déontologie de tous ces auxiliaires de justice.

Il ne me paraît donc pas souhaitable de répéter ces principes sous le prétexte qu'une nouvelle rémunération est obtenue, puisque celle-ci est déterminée par d'autres dispositions du projet de loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 64 et 5 ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 5. Je regrette que la commission des lois veuille supprimer un alinéa qui nous paraît utile, dans la mesure où il affirme le principe d'une garantie, du moins dans le champ qui le concerne.

Quant à l'amendement n° 64, je ne peux qu'être favorable aux principes de garantie des droits de la défense qui l'inspirent, mais l'accès à la justice et au droit est un sujet qui va bien au-delà des garanties de la défense affirmées par cet amendement.

J'indique d'ailleurs que le contenu de son alinéa premier, qui concerne le libre choix de l'avocat, me paraît satisfait par l'article 25 du projet de loi, qui vise expressément cette hypothèse.

Quant au contenu de l'alinéa second, il me paraît discutable, dans la mesure où il donne à l'auxiliaire de justice - c'est l'argument qu'a aussi défendu M. le rapporteur - la liberté de choisir l'acte approprié à l'affaire qu'il défend. J'estime que ce choix appartient aussi au justiciable défendu.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 64, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 5.

M. Charles Lederman. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Charles Lederman. Je suis contre la suppression du premier alinéa de l'article 1^{er} du projet de loi et je ne peux admettre, non plus, l'argumentation développée par M. Dejoie, au nom de la commission.

« L'accès à la justice et au droit est garanti dans les conditions prévues par la présente loi. » Ce n'est pas autre chose. L'accès au droit est effectivement garanti, mais pas totalement comme mon groupe l'aurait souhaité.

La suppression demandée par la commission des lois ne peut pas être admise parce qu'elle signifierait qu'on ne parle plus du tout d'une possibilité d'accès, d'une garantie d'accès. Dans ces conditions, ce serait tout à fait contraire, malgré les restrictions que contient ce texte, au désir exprimé.

Ce sont les motifs pour lesquels nous sommes contre l'amendement de la commission.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Allouche. M. le rapporteur de la commission des lois souhaite que le premier alinéa de l'article 1^{er} soit supprimé, le jugeant excessif. Il a même parlé d'emphase.

J'aurais souhaité qu'il développe son argumentation et nous indique pourquoi il souhaite cette suppression et pourquoi, selon lui, ladite garantie n'est pas accordée.

Si, à l'heure actuelle, la garantie ne joue pas, c'est en raison du manque de ressources pour une bonne partie des justiciables.

M. le rapporteur soulignait dans son intervention tout à l'heure que cette réforme visera douze millions de foyers fiscaux sur les vingt-cinq millions de foyers fiscaux que compte notre pays. Ainsi ceux qui, jusqu'à présent, n'avaient pas ou peu les moyens auront désormais accès à la justice.

Ce projet de loi garantit cet accès à la justice.

Si M. le rapporteur - je suppose qu'il est pour l'accès de tous à la justice - avait souhaité cette garantie, il aurait pu nous proposer un amendement garantissant cet accès. Or, il ne le fait pas.

Grâce à ce projet de réforme, nous allons très loin et l'ensemble des justiciables de notre pays pourra accéder à la justice.

Si l'on supprime cet alinéa, si l'accès au droit n'est pas garanti pour tous, je crains que l'ensemble du texte ne perde de sa force.

J'espère que M. le rapporteur nous indiquera les raisons qui l'incitent à dire que cette garantie n'est pas accordée.

Pour notre part, nous souhaitons le maintien de cette disposition.

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Marcel Rudloff. Il est parfaitement inutile de développer de grandes considérations sur les garanties. Cet alinéa me paraît inutile. Une fois de plus, on confond le normatif, le déclaratif, le laudatif et le pédagogique.

Le code civil ne commence pas par les mots : « Les droits des citoyens et les droits de la famille sont réglés dans les conditions du présent code. » C'est exactement ce que le premier alinéa de l'article 1^{er} signifie. Il n'apporte rien de plus ni de moins. Les garanties, si elles existent, se trouvent, non pas dans l'introduction, mais dans le texte.

Par conséquent, on peut parfaitement suivre la commission sans modifier, en quoi que ce soit, les objectifs et, surtout, le contenu du texte.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}, ainsi modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

PREMIÈRE PARTIE

L'AIDE JURIDICTIONNELLE

TITRE I^{er}

L'ACCÈS À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Cette aide est totale ou partielle.

« Son bénéfice peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes. » - *(Adopté.)*

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Sont admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle les personnes physiques de nationalité française et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne. Y sont également admises les personnes de nationalité étrangère résidant habituellement en France.

« L'aide juridictionnelle est accordée sans condition de résidence aux étrangers lorsqu'ils sont mineurs, témoins assistés, inculpés, prévenus, accusés, condamnés, ainsi qu'aux personnes faisant l'objet de l'une des procédures prévues aux articles 18 bis, 22 bis, 24 et 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

« Devant la commission de recours des réfugiés, elle est accordée aux étrangers qui résident habituellement et sont entrés régulièrement en France, ou qui détiennent un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an. »

Par amendement n° 6, M. Dejoie, au nom de la commission, propose, dans la seconde phrase du premier alinéa de cet article, de remplacer le mot : « habituellement » par le mot : « régulièrement ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Cet amendement tend à préciser que les étrangers doivent résider « régulièrement » en France pour pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Ce changement d'adverbe est très important. Vous me permettez donc de répondre longuement à la commission pour justifier l'avis défavorable du Gouvernement.

La commission des lois propose de soumettre les étrangers, autres que les étrangers ressortissants de la Communauté économique européenne, à une condition de résidence régulière, et non pas habituelle, pour bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Le Gouvernement ne peut donner un avis favorable à cet amendement pour trois raisons principales.

Première raison : la disposition ainsi proposée est plus restrictive que la loi du 3 janvier 1972. Or le projet de loi n'a pas entendu la remettre en cause sur ce point.

Deuxième raison : une remise en cause serait d'autant plus critiquable que, en matière d'accès à la justice, la condition de résidence régulière n'est pas retenue par le droit international

J'invoque à l'appui de mon raisonnement la convention du 25 octobre 1980 tendant à faciliter l'accès international à la justice. Notre pays l'a ratifiée en 1988.

Or, ainsi que l'indique le rapport Bouchet, cette convention, compte tenu des réserves dont sa ratification est assortie, vaut engagement à assurer le bénéfice d'une aide judiciaire non seulement aux nationaux, mais aussi aux étrangers ayant leur résidence habituelle en France et, sous réserve de réciprocité, à ceux qui ont eu leur résidence dans notre pays.

L'accord européen de 1977 sur la transmission des demandes d'aide judiciaire retient également la notion de résidence habituelle pour déterminer les bénéficiaires du système de transmission.

Troisième raison : je ne peux qu'insister sur le fait que l'aide juridictionnelle concerne un droit fondamental, celui d'accéder aux tribunaux, puisque, dans certains cas, l'octroi de l'aide est la seule manière de permettre à une personne dépourvue de ressources de saisir le juge habilité à reconnaître et à proclamer ses droits.

En matière d'aide sociale, par exemple, ainsi que l'a rappelé le récent rapport de M. Jacques Thyraud, fait au nom de la mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer les éléments d'une politique d'intégration, la législation française impose une condition de résidence en France. Celle-ci est appréciée par les commissions d'admission. Elle implique un minimum de stabilité, mais elle ne prend pas en compte la régularité du séjour.

Comment pourrions-nous nous montrer plus sévères, plus exigeants, pour cette forme supérieure d'aide sociale qu'est l'accès à la justice ?

On ne cherche pas à venir en France parce que l'accès à la justice y serait assuré pour les plus pauvres ! Cet accès n'est pas un facteur d'appel à l'immigration ! Je réponds ainsi aux inquiétudes qu'a exprimées M. Laurin.

D'ailleurs, notre propre législation assimile l'étranger en situation irrégulière à un travailleur régulier pour tout ce qui concerne les obligations de l'employeur à son égard : respect de la réglementation du travail, ancienneté et salaire, indemnités de licenciement. En bien d'autres domaines, l'étranger en situation irrégulière peut éprouver un impérieux besoin de justice, je pense, en particulier, au droit de la famille.

Telles sont les raisons, que je considère fortes, pour lesquelles le Gouvernement ne peut donner un avis favorable sur l'amendement de la commission des lois.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je relèverai un propos de M. le garde des sceaux, qui nous a ramenés vingt ans en arrière.

Monsieur le garde des sceaux, je ne nie pas votre assertion ; mais, reconnaissez-le avec moi, en 1972, les problèmes provoqués par l'immigration n'étaient pas du même ordre que maintenant.

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. Luc Dejoie, rapporteur. D'ailleurs, les positions des gouvernements qui se sont succédés depuis cette époque n'ont pas été les mêmes. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles la commission des lois a souhaité faire figurer l'adverbe « régulièrement ».

M. René-Georges Laurin. Bien entendu !

M. Luc Dejoie, rapporteur. On a évoqué le fait que, dans un certain nombre de textes, on employait le terme « habituellement ».

Pourtant, selon moi, on ne peut pas résider habituellement dans un Etat de droit sans que ce soit régulièrement. Sinon, c'est le signe que cet Etat ne se préoccupe pas du droit !

Donc, disons-le clairement : si l'on peut résider habituellement et irrégulièrement en France, il ne sert à rien de légiférer !

Par conséquent, dans un esprit de conciliation, je veux bien admettre, au nom de la commission, de faire figurer les adverbes « habituellement et régulièrement » ; cependant, jamais je n'accepterai de supprimer le mot « régulièrement ».

M. le président. Je suis donc saisi, par M. Dejoie, au nom de la commission, d'un amendement n° 6 rectifié, qui vise, dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 3, après le mot « habituellement », à insérer les mots « et régulièrement ».

Quel est désormais l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Il demeure défavorable !

M. Charles Lederman. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Charles Lederman. Monsieur Dejoie, après cette rectification, vous ne pouvez pas prétendre faire un pas vers le Gouvernement, alors que, en réalité, vous ajoutez une condition qui alourdirait encore le dispositif !

Je vois que M. Larché opine...

M. Jacques Larché, président de la commission. Pas du tout ! (Rires.)

M. René-Georges Laurin. Pourquoi voulez-vous qu'il opine ?

M. Charles Lederman. Monsieur le président, pardonnez-moi, je n'interpréterai plus, je vous le promets, la façon dont vous hochez la tête ! (Nouveaux rires.)

Cela dit, sur le fond, je rejoins l'argumentation de M. le garde des sceaux. Mais j'y ajoute que, si l'accès au droit peut engendrer des procès, il est bien évident que ces derniers doivent être équitables, en application de l'article 6 d'une convention européenne portant sur la défense des droits, à laquelle tout le monde a souscrit, au moins en apparence.

Or, on ne peut pas parler de procès équitable s'il n'y a pas d'assistance auprès de celui qui intente ou subit un procès parce qu'il y a l'accès au droit non seulement pour demander de faire valoir un droit, mais aussi pour pouvoir être défendu.

Dans ces conditions, il m'apparaît que non seulement cet amendement est humainement inacceptable, mais qu'il est anticonstitutionnel.

M. René-Georges Laurin. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René-Georges Laurin. M. le garde des sceaux nous a expliqué que notre proposition était plus restrictive que le texte de 1972. Il a tout à fait raison sur ce point.

Mais, monsieur le garde des sceaux, et vous le savez aussi bien que nous, en 1972, le problème de l'immigration n'avait aucun rapport avec celui qui se pose aujourd'hui. A cette époque, on n'avait pas inventé le faux alibi de réfugié politique pour être réfugié tout court et pour, ensuite, intenter un procès à l'Etat français !

Or, vous accorderiez l'aide juridique à des étrangers en situation irrégulière qui le feraient ! C'est ce que nous ne voulons pas !

En revanche, nous ne voyons aucun inconvénient à ce qu'un véritable réfugié politique qui est chassé par son Gouvernement et qui est recueilli par la France puisse bénéficier de cette aide. Il bénéficie d'ailleurs déjà du R.M.I., entre autres !

Ce n'est pas la peine de se cacher la face : vous connaissez très bien toutes les combines que l'ensemble des professionnels de l'immigration clandestine utilisent.

M. Charles Lederman. Il y aurait aussi des grévistes professionnels de la faim !

M. René-Georges Laurin. Nous avons fait une constatation, nous rendant, avec M. Thyraud, à Marseille par exemple : un certain nombre de personnes, dont c'est le métier, et qui demandent d'ailleurs des honoraires, eux, présentent à la justice française des individus qui n'éprouvent pas la moindre crainte dans leur pays d'origine et ne le quittent que parce qu'on leur a dit que, dans notre pays, on recevait automatiquement 2 500 francs par mois si l'on demandait le R.M.I. C'est tout ! C'est simple ! C'est clair !

Tout à l'heure, dans mon intervention générale, je n'ai pas voulu insister sur une expression qui est maintenant employée dans les pays d'Afrique noire, notamment - cela concerne, en effet, beaucoup plus l'Afrique noire que le

Maghreb - ainsi que certaines filières turques. Nous avons malheureusement pu constater, voilà quelques jours, les effets de leur activité. Je crois devoir évoquer maintenant ce qu'on appelle l'« immigration sociale »

On arguë du fait qu'on est réfugié politique parce que, ainsi, on peut avoir droit à l'« immigration sociale », c'est-à-dire à tous les droits qui s'attachent à ce statut, à savoir la sécurité sociale, le R.M.I., etc.

On vient en France simplement parce que la filière vous a indiqué que vous pouviez le faire et que vous avez payé cette filière très cher. Si ce texte n'est pas modifié, la filière dira qu'en plus on peut bénéficier du droit d'ester en justice grâce à l'Etat français, qui paiera la rétribution d'un avocat.

Eh bien ! monsieur le garde des sceaux, cela ne doit pas être possible. Et voici la seule signification de l'amendement : nous ne voulons pas que les abus continuent parce que c'est à cause de la poursuite de tous ces abus qu'on mécontente profondément le peuple français et qu'on aboutit aux incidents dramatiques qui se sont produits et qu'il faut faire cesser.

La France est, certes, le pays des droits de l'homme, mais elle n'est pas la poubelle du monde ! Nous ne sommes pas là pour nourrir et faire ester en justice tous ceux qui, du monde entier, viennent en France simplement parce qu'ils savent qu'il existe en France des avantages dont on ne peut bénéficier nulle part ailleurs ! C'est le seul problème. C'est pourquoi nous voterons cet amendement.

Je sais bien que cela ne résoudra pas toutes les difficultés, mais cela permettra au moins aux fonctionnaires qui seront chargés de régler ces affaires de se référer à un texte pour refuser à certains le droit à l'aide juridictionnelle. C'est tout !

M. Emmanuel Hamel. Et c'est important !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 6 rectifié.

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Marcel Rudloff. Comme je le craignais, la discussion de cet amendement a dévié sur un autre sujet. Il est évident que, dans un texte de loi, on ne peut faire allusion qu'à des personnes se trouvant dans des situations conformes à la loi, y compris dans les conventions internationales.

Certes, il peut y avoir d'autres interprétations. J'en veux pour preuve le texte primitif de l'article 3 du Gouvernement qui reprend, en son premier alinéa, le texte de 1972 - en fait, la confusion vient de là - ce que la commission estime d'ailleurs insuffisant, compte tenu de la situation présente.

Mais je note que le troisième alinéa, qui n'a d'ailleurs pas été modifié par l'Assemblée nationale, où, pourtant, je pense, on se soucie autant qu'au Sénat de la défense des étrangers, stipule que, devant la commission de recours des réfugiés, l'assistance juridictionnelle « est accordée à ceux qui résident habituellement et sont entrés régulièrement en France, ou qui détiennent un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an ».

S'il y a une catégorie d'étrangers qui mérite un examen particulier, c'est bien ceux qui discutent leur qualité de réfugié politique ! Précisément, pour ceux-là, le texte du Gouvernement exige la régularité de la situation.

Par conséquent, il paraît normal de prévoir la même disposition au premier alinéa. Dans ces conditions, tout est maintenant clarifié. L'amendement n° 6 rectifié n'a rien de scandaleux ; il est parfaitement conforme au troisième alinéa de l'article 3.

MM. René-Georges Laurin et Emmanuel Hamel. Très bien !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 6 rectifié.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Allouche. Nous nous opposerons à l'amendement n° 6 rectifié.

M. le rapporteur et M. Laurin sont revenus sur la situation des étrangers. Je crains que cela ne finisse par devenir obsessionnel chez certains de nos collègues !

M. René-Georges Laurin. Ça l'est !

M. Guy Allouche. Je ne crois pas qu'il faille régler la situation des étrangers en France à travers tous les textes de loi qui nous sont proposés. Lorsque M. le rapporteur nous dit que nous ne sommes pas en 1972, je lui réponds : « Et comment ! » En 1972, on faisait venir les étrangers par bateaux, par charters entiers, et ce parce qu'on avait besoin d'eux ! On leur ouvrait nos bras, et ces derniers n'étaient pas encore assez longs pour les accueillir tous ! Vingt ans après, si on le peut, on les chasse !

Je crains que quelques idées pernicieuses ne finissent par pénétrer certains esprits, aujourd'hui. Mon cher collègue, sachons raison garder !

Le texte se réfère à une convention signée par la France, qui traite clairement de la situation des étrangers. Le fait que la France ait signé cette convention vaut engagement.

D'ailleurs, un pays ami, l'Irlande, a été condamné, au nom de cette convention parce qu'il avait refusé l'aide judiciaire à un étranger.

Par conséquent, le Sénat peut très bien refuser cette disposition, en modifiant la convention signée par la France et en revenant ainsi sur l'engagement pris par notre pays. Mais si, demain, la Cour de justice des communautés européennes est saisie, la décision du Sénat ne comptera pas, car la convention primera sur la loi.

Restons-en donc aux termes de la convention signée par la France et à l'adverbe « habituellement » qui y figure !

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Marcel Rudloff. Vous expliquerez le troisième alinéa aux Turcs !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 6 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

M. Charles Lederman. Le groupe communiste vote contre.

M. Guy Allouche. Le groupe socialiste également.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3, ainsi modifié.

(L'article 3 est adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Le demandeur à l'aide juridictionnelle doit justifier que ses ressources mensuelles sont inférieures à 4 400 francs pour bénéficier de l'aide juridictionnelle totale et à 6 600 francs pour bénéficier de l'aide juridictionnelle partielle.

« Ces plafonds sont affectés de correctifs pour charges de famille.

« A compter du 1^{er} janvier 1993, ces plafonds sont fixés chaque année par la loi de finances en référence à l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu.

« Les personnes bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité ou du revenu minimum d'insertion sont dispensées de justifier de l'insuffisance de leurs ressources. »

Par amendement n° 65, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Pagès, Renar, Viron, Bécart et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans le premier alinéa de cet article, de remplacer la somme : « 4 400 francs » par les mots : « 120 p. 100 » du Smic brut ».

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Je me suis déjà expliqué tout à l'heure sur ce point, mais je souhaite reprendre un certain nombre d'arguments que j'avais avancés.

L'amendement n° 65 vise à relever le plafond d'accès à l'aide juridictionnelle totale prévue par le projet de loi au niveau qui était le sien, au regard du Smic brut, en 1972.

Cette année-là, date de l'instauration du système juridique relatif à l'aide judiciaire - on l'a suffisamment rappelé - le plafond prévu était de 900 francs, alors que le Smic s'élevait à 750 francs.

Le projet de loi que nous examinons porte ce plafond à 4 400 francs, alors que le Smic s'élève aujourd'hui à 5 300 francs.

Les sénateurs communistes et apparenté, même s'ils apprécient à sa juste valeur l'augmentation du plafond d'accès qui est proposée aujourd'hui, estiment que rien ne justifie, sur le plan du principe, que les salariés percevant le Smic ne bénéficient pas de l'aide totale alors qu'ils en auraient bénéficié en 1972.

La raison, monsieur le garde des sceaux - nous le savons bien - est de nature financière.

A cet argument, nous répondons que tout est question de volonté politique. Voilà quelques mois, pendant la guerre du Golfe, les Français n'ont-ils pas vu apparaître, comme par enchantement, les milliards de francs nécessaires au financement des combats ô combien meurtriers ?

Il faut aujourd'hui la volonté politique de redonner pleine vie au service de la justice. Cela passe, à notre avis, par une élévation du plafond d'accès à l'aide, afin de respecter les propositions du texte initial de 1972.

Le Conseil économique et social, dans son avis sur le projet de loi, confirme notre dire de la façon suivante : « Il faut observer toutefois que, si le champ d'application de l'aide a été élargi, les plafonds prévus sont très inférieurs, en valeur relative, à ce qu'ils étaient en 1972. »

Ce que je peux appeler l'« avertissement » du Conseil économique et social, en conclusion de son avis, est très net : « Enfin, cette réforme n'atteindra réellement les objectifs sociaux et démocratiques qu'elle s'est fixés que dans la mesure où lui seront affectés des moyens à la hauteur de ses ambitions et où les efforts entrepris s'inscrivent dans une volonté politique permanente pour améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire. Le Conseil souligne fortement que, sans une augmentation très importante du budget de la justice, aucune réforme, celle de l'aide juridique comme les autres, n'a de chances réelles d'aboutir. »

Or, monsieur le garde des sceaux, le budget de l'aide juridique s'élève, aujourd'hui, à 400 millions de francs. Vous nous proposez - mais MM. Bérégovoy et Charasse seront-ils d'accord ? - d'y consacrer, en 1994, 1,5 milliard de francs. On prévoit donc une assez grande longévité des ministres actuels ! (*Sourires.*)

Monsieur le garde des sceaux, vous ne m'avez pas autorisé à vous interrompre tout à l'heure. Je ne voulais pas reprendre le problème dans son entier ; j'avais indiqué, dans mon intervention, que le chiffre de 1,5 milliard de francs était prévu pour 1994 et non pour aujourd'hui.

Lorsque vous disiez qu'une association d'avocats importante - mais laquelle ? - était d'accord sur ce chiffre de 1,5 milliard de francs, je pense que c'était pour un tel chiffre en 1990 et non pas en 1994. C'est ce que je vous aurais dit si vous m'aviez autorisé à vous interrompre, monsieur le garde des sceaux.

Si l'on constate certes une première évolution positive, les sommes prévues à l'heure actuelle par le Gouvernement ne font cependant qu'amorcer un rattrapage du terrain perdu, y compris par rapport à ses visions européennes.

Pour conclure, je rappelle que la France consacre, aujourd'hui, 7 misérables francs à l'aide juridique pour chaque habitant ; je ne fais plus de comparaison à cet égard. Même en 1994, si le gouvernement d'alors tient vos promesses, monsieur le garde des sceaux, notre pays sera encore nettement derrière l'Allemagne sur ce plan.

Il est donc nécessaire, à notre avis, de marquer nettement la volonté du Parlement de relancer la politique d'aide juridique.

Ramener le plafond de l'accès à l'aide juridique totale au niveau qui était le sien en 1972 constitue le premier élément important de cette démarche.

C'est le sens de l'amendement n° 65, que nous vous proposons d'adopter, mes chers collègues, par scrutin public.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission émet un avis défavorable sur cet amendement, car elle a accepté le plafond figurant dans le projet de loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Monsieur le président, le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement n° 65, et ce pour trois raisons.

Tout d'abord, nous ne souhaitons pas que le texte de loi se réfère au Smic.

Ensuite, le raisonnement de M. Lederman me paraît pécher quelque peu. En effet, d'une part, en 1972, le Smic était très bas : il a augmenté de manière différentielle par rapport aux prix ; d'autre part, il a une finalité de rémunération d'un travail, et son évolution ne suit pas le coût de la vie. Cette référence me paraît donc inadéquate.

Enfin, l'adoption de l'amendement n° 65 aboutirait à indexer le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle. Or, ce genre de réévaluation est contraire à la politique économique suivie déjà depuis de nombreuses années. Le Gouvernement a accepté, à l'Assemblée nationale, un système permettant la réévaluation annuelle des plafonds d'admission, qui est beaucoup plus raisonnable que ce système d'indexation.

Par ailleurs, monsieur Lederman, on pourrait pratiquement considérer que l'article 40 est opposable à cet amendement. Mais je ne veux bien sûr pas l'opposer.

Telles sont toutes les raisons pour lesquelles le Gouvernement ne peut émettre qu'un avis défavorable sur l'amendement n° 65.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 65, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ? ...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 103 :

Nombre des votants	318
Nombre des suffrages exprimés	318
Majorité absolue des suffrages exprimés	160

Pour l'adoption	16
Contre	302

Le Sénat n'a pas adopté.

Par amendement n° 66, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Pagès, Renar, Viron, Bécart et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans le premier alinéa de l'article 4, de remplacer la somme : « à 6 600 francs » par les mots : « au double du Smic brut ».

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Cet amendement est, si je puis dire, le corollaire du précédent dans la mesure où, dans le premier alinéa de cet article, nous proposons de remplacer la somme de 6 600 francs par les mots « au double du Smic brut ». Je me suis déjà expliqué.

Je ne me fais pas d'illusion, hélas ! sur le sort de cet amendement. Je regretterai alors deux fois que le Sénat ne nous ait pas suivis. Mais, après tout, un miracle peut se produire...

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Avis défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 66, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 56 rectifié bis, M. Durand-Chastel propose de compléter l'article 4, *in fine*, par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Pour les Français établis hors de France, les plafonds prévus par le premier alinéa sont établis par décret en Conseil d'Etat après avis de la commission permanente pour la protection sociale des Français à l'étranger. »

La parole est à M. Durand-Chastel.

M. Hubert Durand-Chastel. Le projet de loi relatif à l'aide juridique, dont nous discutons actuellement, est généreux puisqu'il s'applique non seulement aux personnes physiques de nationalité française, mais également à des étrangers résidents.

Toutefois, il ne faudrait pas oublier les Français établis hors de France et il ne faudrait pas non plus que cette catégorie n'en soit pas bénéficiaire à cause de sa spécificité. C'est la raison pour laquelle les sénateurs représentant les Français établis hors de France - M. Charles de Cuttoli et moi-même en particulier - ont déposé plusieurs amendements afin que cette aide juridique, juridictionnelle ou non, soit applicable aux Français de l'étranger.

L'amendement n° 56 rectifié *bis*, que nous avons présenté à l'article 4, précise que les plafonds prévus par le premier alinéa de cet article feront l'objet d'un système de fixation spécifique, une règle générale ne pouvant être établie compte tenu des situations économiques fort différentes suivant les pays.

Ainsi, en matière de prestations de solidarité, le ministère des affaires étrangères se réfère à la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger, qui fixe les taux annuels des allocations de solidarité pour chaque pays. Cette commission s'informant elle-même auprès des comités consulaires de la protection et l'action sociale, elle possède une bonne pratique de l'évaluation des ressources selon les pays et est apte à établir la correspondance des plafonds de ressources avec la France.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous avons déposé cet amendement n° 56 rectifié *bis*.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 56 rectifié *bis*, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 4, ainsi complété.

M. Charles Lederman. Le groupe communiste vote contre.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Pour l'application de l'article 4 sont prises en considération les ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition. Il est tenu compte des éléments extérieurs du train de vie. Sont exclues de l'appréciation des ressources les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales à objet spécialisé selon des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat.

« Il est tenu compte de l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé.

« Il est encore tenu compte, dans l'appréciation des ressources, de celles du conjoint du demandeur à l'aide juridictionnelle, ainsi que de celles des personnes vivant habituellement à son foyer, sauf si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer, ou s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources. »

Par amendement n° 67, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Pagès, Renar, Viron, Bécart et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédigé ainsi le début du deuxième alinéa de cet article :

« Il est tenu compte de l'existence de biens, même non productifs de revenus, à l'exclusion des locaux constituant la résidence principale du demandeur et des biens qui ne pourraient... »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Je rappelle, pour une bonne compréhension de notre amendement, la différence qui existe entre le texte actuel et la rédaction que nous proposons.

Le deuxième alinéa de l'article 5, tel qu'il nous vient de l'Assemblée nationale, précise que, pour avoir droit à l'aide légale, « il est tenu compte de l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé ».

Nous proposons qu'il soit « tenu compte de l'existence de biens, même non productifs de revenus, » et nous ajoutons la précision suivante : « à l'exclusion des locaux constituant la résidence principale du demandeur et des biens qui ne pourraient être vendus ou donnés... » La suite est la même.

Selon nous, la nouvelle rédaction de l'article 5, qui autorise la prise en compte de la résidence principale dans la décision d'octroi de l'aide juridique, ne peut pas être acceptée. Cette nouvelle disposition, à laquelle vous avez donné un avis défavorable à l'Assemblée nationale, monsieur le garde des sceaux, restreint en effet l'accès à l'aide juridique sur des bases qui ne correspondent pas forcément à la réalité sociale.

Pourquoi un chômeur de longue durée qui est propriétaire de sa résidence principale, même si celle-ci a une certaine valeur, n'aurait-il pas droit à l'aide juridique ? On pourrait trouver bien d'autres situations-analogues.

La logique de fond qui est à l'origine d'une telle modification à l'Assemblée nationale est, selon nous, extrêmement dangereuse, car elle vise en fait à réserver l'aide juridique à ceux qui n'ont vraiment plus rien du tout. Nous n'acceptons pas cette logique, et c'est la raison pour laquelle nous avons déposé l'amendement dont je viens de vous donner connaissance.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, car la rédaction de l'Assemblée nationale couvre parfaitement la résidence principale. Je dirai même qu'elle est plus large que celle du projet de loi. L'amendement n° 67 est donc satisfait et la commission émet, de ce fait, un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. M. Lederman propose, pour une fois, de revenir au texte initial du Gouvernement. Je ne peux que l'en remercier et dire que je suis favorable à son amendement !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 67.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Allouche. Il s'agit d'un amendement de justice et de bon sens, que nous voterons.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Je ne comprends pas M. Dejoie, qui trouve la rédaction de l'Assemblée nationale meilleure et qui nous demande d'adopter le texte en l'état. Il est absolument inconcevable de s'expliquer de cette façon-là !

Reprenons l'exemple du chômeur de longue durée, en fin de droits, que j'ai cité tout à l'heure.

Alors qu'il a fini de payer sa maison depuis des années, il demande, un jour, à bénéficier de l'aide judiciaire, parce qu'il en a besoin. On lui répond qu'il lui suffit de vendre sa maison, laquelle vaut maintenant 30 millions d'anciens francs. Il pourra ainsi payer les frais d'avocat - pas celui des grands cabinets auxquels vous faisiez allusion tout à l'heure, monsieur Laurin !

La proposition de notre groupe, bien qu'elle apporte une précision supplémentaire, ne serait, selon vous, pas bonne.

Reprenons le même exemple. Ce chômeur en fin de droits a quatre enfants, qui crèvent de faim. Il a bien demandé que lui soit attribué le R.M.I., mais, pour le moment, il ne le perçoit pas encore. On lui fait la même remarque, à savoir vendre sa maison pour payer les frais d'avocat. Bien sûr, une

commission va examiner si le fait de le mettre à la porte avec ses enfants va entraîner un trouble grave pour l'intéressé. Ce n'est pas très sérieux ! Il faut adopter notre amendement !

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Il est difficile de laisser dire quelque chose qui ne correspond pas à la réalité. Quel est le bureau d'aide judiciaire qui refuserait d'aider un chômeur de longue durée dont les quatre enfants sont en train de mourir de faim ?

M. Charles Lederman. Vous envisagez cette situation par votre amendement !

M. Luc Dejoie, rapporteur. Mais non, justement ! « A l'exclusion », précise le texte voté par l'Assemblée nationale.

Je le disais tout à l'heure, la rédaction de l'Assemblée nationale couvre parfaitement, et même au-delà, la résidence principale.

M. René-Georges Laurin. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René-Georges Laurin. On croit rêver quand on entend M. Lederman parler d'un pauvre ouvrier possédant une maison de 30 millions d'anciens francs qu'il a enfin réussi à payer, alors qu'il a quatre enfants qui meurent de faim et qu'il est chômeur de longue durée. Celui-là, d'accord. Mais celui qui a un hôtel particulier qui vaut un milliard d'anciens francs, qui subitement divorce et qui est chômeur de longue durée ? J'en connais qui vont demander l'aide judiciaire ! Ne croyez-vous pas que ce n'est pas sérieux ?

Il faut voter non pas votre amendement, mais celui de la commission. On ne trouvera pas un bureau d'aide judiciaire qui refusera d'aider le pauvre chômeur dont vous parlez !

M. Charles Lederman. Allez chercher des chômeurs de longue durée en fin de droits qui ont un hôtel particulier d'un milliard d'anciens francs et amenez-les ! On leur donnera à manger !

M. René-Georges Laurin. A Neuilly, vous en avez autant que vous voulez !

Vous trouverez une solution pour votre pauvre chômeur de longue durée qui a quand même le privilège d'avoir une maison qui vaut trente millions d'anciens francs.

M. Charles Lederman. Il n'a que cela !

M. René-Georges Laurin. Elle ne doit pas avoir quatre chambres pour ses enfants. Ce n'est pas sérieux ! Il faut en revenir au texte de la commission, et c'est tout !

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Marcel Rudloff. Le mieux est l'ennemi du bien. J'ai l'impression que tout le monde voulait la même chose. L'Assemblée nationale a cru bien faire et la commission également en suivant l'Assemblée nationale. Ne faisons pas de procès d'intention !

Depuis 1972, les choses se passent très convenablement et continueront ainsi. Il est certain que le bureau d'aide judiciaire ne peut pas ignorer où habite le requérant. En outre, il est tout à fait certain que ce même bureau, saisi de la demande d'un chômeur de longue durée qui n'a plus aucune ressource, ne doit pas lui refuser une aide pour le seul motif qu'il habite un hôtel particulier de Neuilly...

M. René-Georges Laurin. Bien sûr !

M. Marcel Rudloff. Je crois vraiment que le débat était inutile. Il aurait été sage de ne pas le soulever et de suivre la commission.

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 67, repoussé par la commission et accepté par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. Marcel Rudloff. On vote conforme !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5.

M. Charles Lederman. Le groupe communiste vote contre.

M. Guy Allouche. Le groupe socialiste également.
(L'article 5 est adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, il est dix-neuf heures trente. A titre exceptionnel, parce que Paris et la France ont les yeux fixés sur Bari, nous allons, si vous en êtes d'accord, interrompre nos travaux jusqu'à vingt-deux heures trente. (Assentiment.)

M. Charles Lederman. Si Marseille gagne, vous n'aurez plus personne, monsieur le président ! (Sourires.)

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente, est reprise à vingt-deux heures quarante, sous la présidence de M. Etienne Dailly.)

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'aide juridique.

Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à l'article 6.

Article 6

M. le président. « Art. 6. - L'aide juridictionnelle peut, à titre exceptionnel, être accordée aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 4 lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements présentés par M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Pagès, Renar, Viron, Bécart, Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté.

Le premier, n° 69, a pour objet, dans cet article, de remplacer les mots : « à l'article 4 » par les mots : « aux articles 3 et 4 ».

Le second, n° 68, vise, dans cet article, après les mots : « objet du litige », à insérer les mots : « , de leur endettement ».

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. L'amendement n° 69 vise à permettre aux étrangers, « lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès », de bénéficier de l'aide juridique.

A partir du moment où ce n'est qu'une possibilité et non un droit automatique, on ne doit pas écarter de manière catégorique un tel cas de figure. Cette possibilité peut, en effet, s'avérer importante pour la bonne marche de telle ou telle procédure. Nous vous proposons donc d'adopter cet amendement d'équité et de bon sens.

En ce qui concerne l'amendement n° 68, le rapporteur de ce projet de loi à l'Assemblée nationale, M. Colcombet, est à l'origine de la proposition que mon groupe suggère au Sénat d'adopter. Il s'agit, en effet, de tenter de « mieux cerner la notion de revenu disponible », comme l'a lui-même souhaité M. Colcombet.

Nous avons débattu longuement, l'an dernier, de la question du surendettement des ménages. Nous vivons dans une société de consommation exacerbée, où le crédit est roi. Des dizaines de milliers de Françaises et de Français, de familles se trouvent plongés dans l'incertitude en raison de leur endettement. De graves difficultés financières touchent ainsi des personnes qui perçoivent des revenus supérieurs à 4 400 francs ou 6 600 francs, mais qui ne peuvent plus faire face au moindre imprévu. Ces personnes sont évidemment dans l'incapacité d'assurer leur défense en cas de procédure judiciaire.

Il apparaît donc juste, dans ces conditions, d'insérer dans la loi une disposition incluant le niveau d'endettement parmi les facteurs d'attribution de l'aide juridique, en dehors des critères de revenu prévus à l'article 4 du projet de loi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Si l'article 4 vise uniquement les plafonds de ressources, l'article 3 traite de nombreuses autres règles bien précises, et le fait de pouvoir les occulter rend l'ouverture beaucoup trop large. Voilà pourquoi la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 69.

S'agissant de l'amendement n° 68, une réflexion s'est engagée...

M. Charles Lederman. Cela signifie-t-il que, sur l'amendement précédent, il n'y en a pas eu ? (*Rires.*)

M. Luc Dejoie, rapporteur. ... une réflexion prolongée, mon cher collègue, car un doute s'est fait jour.

Ce doute a été levé. En effet, l'endettement résulte d'une condition purement potestative de l'éventuel bénéficiaire. Il n'est pas très difficile d'être endetté si on le veut ; il est peut-être plus difficile de ne pas l'être, dans certains cas. Retenir la condition de l'endettement pourrait donc, là encore, nous entraîner beaucoup trop loin.

Au surplus, le bureau peut toujours, en certaines circonstances, admettre au bénéfice de l'aide juridique le justiciable dont la situation particulière le justifie.

Par conséquent, la commission est également défavorable à l'amendement n° 68.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les deux amendements ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. L'avis du Gouvernement rejoint celui de la commission, pour des raisons qui sont très proches des siennes.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 69, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 68.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. J'avoue ne pas comprendre l'argumentation de M. le rapporteur. Mais peut-être est-ce parce qu'un joueur marseillais vient de rater un penalty que j'ai l'esprit embrouillé !

Ainsi, le surendettement serait une condition potestative en ce sens que l'on peut s'endetter quand on le veut et ne pas s'endetter quand on ne le veut pas !

M. René-Georges Laurin. Pas toujours !

M. Charles Lederman. Croyez-vous que pour obtenir ou non l'aide judiciaire l'intéressé accepterait volontiers de s'endetter ou ferait en sorte de ne pas s'endetter ? Cela veut-il dire que quelqu'un ferait exprès de s'endetter pour obtenir l'aide judiciaire ? Encore une fois, je ne comprends pas.

Monsieur le rapporteur, vous savez bien que, quoi que vous disiez, la majorité de cette Haute Assemblée vous suivra. Mais, au moins à moi, expliquez-moi pourquoi vous n'acceptez pas mon amendement. Qu'est-ce donc que ce surendettement potestatif ?

Comme M. le garde des sceaux a dit partager l'avis de la commission pour des motifs très voisins des siens, peut-être acceptera-t-il, lui, de m'expliquer ce que c'est.

J'y reviens : on doit faire un procès ; on sait que cela coûte cher ; comme on n'est pas certain d'obtenir l'aide judiciaire, on s'endette. Est-ce cela ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Mon cher collègue, l'endettement d'une personne résulte, sauf aliénation, importante ou peu importante, d'une action volontaire.

M. Charles Lederman. Et si vous êtes malade pendant un an, que vous avez perdu votre emploi et que vous n'avez plus suffisamment d'argent, est-ce un endettement potestatif ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Dans ce cas, mon cher collègue, le bureau d'aide judiciaire, considérant les circonstances particulières, peut parfaitement admettre l'intéressé au bénéfice de l'aide.

M. Charles Lederman. Et cela, c'est potestatif, alors ? Donc, votre raisonnement ne tient pas debout ! (*Protestations sur les travées du R.P.R.*)

M. le président. Monsieur le rapporteur, ne vous laissez pas interrompre !

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je l'accepte par respect à l'égard d'un collègue plus ancien que moi, monsieur le président.

Encore une fois, très généralement, l'endettement résulte d'une action volontaire de l'intéressé. Dans certains cas, cette action, quoique volontaire, peut être provoquée par des circonstances insurmontables, mais le bureau d'aide judiciaire peut alors pallier la difficulté en admettant l'intéressé au bénéfice de l'aide. C'est pourquoi je maintiens la position de la commission,...

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. Luc Dejoie, rapporteur. ... qui refuse la généralisation de la condition d'endettement pour l'admission au bénéfice de l'aide.

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Marcel Rudloff. Je ne peux pas croire que ce soit le seul texte dont nous discutons qui fasse monter ainsi la tension. Est-ce le malencontreux résultat que je viens d'appréhender qui en est la véritable raison ?

M. le président. Monsieur Rudloff, n'attristez pas davantage le Sénat, je vous prie.

M. Marcel Rudloff. Ce texte ne vaut ni cet excès d'honneur ni cette indignité.

L'endettement fait partie de la situation. Ce n'est pas parce que l'on a découvert, à l'occasion de l'examen de la loi sur l'endettement des ménages, que l'endettement existait et qu'il faisait partie de la situation, qu'il faut à tout prix, maintenant, instaurer un débat sur ce point.

Telle est la raison pour laquelle, avec beaucoup de circonspection, et non pas parce que je suis aveuglément le rapporteur, je me rangerai à l'avis de la commission.

M. Charles Lederman. Mais où est la condition potestative dans ce que vous dites ?

M. Jean Chérioux. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean Chérioux. Je voterai, moi aussi, comme le demande la commission, non pas parce que je la suis aveuglément, comme le laissait entendre l'un de nos collègues - je ne suis pas stalinien,...

M. Charles Lederman. Il ne manquait plus que celle-là ! Après la condition potestative, la condition stalinienne !

M. Jean Chérioux. ... j'ai conservé mon libre arbitre - mais parce que je suis persuadé que ses propositions sont bonnes. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 68, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'article 6.

M. Charles Lederman. Le groupe communiste vote contre.

(*L'article 6 est adopté.*)

Article 7

M. le président. « Art. 7. - L'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable ou dénuée de fondement.

« Cette condition n'est pas applicable au défendeur à l'action, à la personne civilement responsable, au témoin assisté, à l'inculpé, au prévenu, à l'accusé, au condamné.

« En outre, en matière de cassation, l'aide juridictionnelle est refusée au demandeur si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé.

« Sauf si la demande a été accompagnée d'une consultation écrite, le bureau d'aide juridictionnelle ou son président doit motiver explicitement sa décision.

« Lorsqu'en vertu des alinéas qui précèdent l'aide juridictionnelle n'a pas été accordée et que cependant le juge a fait droit à l'action intentée par le demandeur, il est accordé à ce dernier le remboursement des frais, dépens et honoraires par lui exposés ou versés, à concurrence de l'aide juridictionnelle dont il aurait bénéficié compte tenu de ses ressources. »

Par amendement n° 7, M. Dejoie, au nom de la commission, propose de supprimer le quatrième alinéa de cet article. La parole est à M. le rapporteur.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Le quatrième alinéa de l'article 7, introduit par l'Assemblée nationale, énonce que le bureau d'aide juridictionnelle n'a pas à motiver sa décision lorsque la demande a été accompagnée d'une consultation.

Indépendamment du caractère très imprécis de cette consultation - on ignore même qui pourrait la donner - il est apparu à la commission des lois que cette disposition était non seulement inutile mais nuisible, car toute décision, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, doit toujours être motivée et il n'y a donc pas lieu de prévoir tel ou tel cas où la motivation serait inutile.

Voilà pourquoi la commission des lois souhaite supprimer le quatrième alinéa de l'article 7.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7, ainsi modifié.

(L'article 7 est adopté.)

Articles 8 et 9

M. le président. « Art. 8. - Toute personne admise à l'aide juridictionnelle en conserve de plein droit le bénéfice pour se défendre en cas d'exercice d'une voie de recours. » - *(Adopté.)*

« Art. 9. - Si la juridiction saisie d'un litige pour lequel le bénéfice de l'aide juridictionnelle a été accordé est incompétente, ce bénéfice subsiste devant la nouvelle juridiction appelée à connaître du litige, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle admission. » - *(Adopté.)*

TITRE II**LE DOMAINE DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE****Articles 10 et 11**

M. le président. « Art. 10. - L'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense devant toute juridiction.

« Elle peut être accordée pour tout ou partie de l'instance.

« Elle peut également être accordée à l'occasion de l'exécution d'une décision de justice ou de tout autre titre exécutoire. » - *(Adopté.)*

« Art. 11. - L'aide juridictionnelle s'applique de plein droit aux procédures, actes ou mesures d'exécution des décisions de justice obtenues avec son bénéfice, à moins que l'exécution ne soit suspendue plus d'une année pour une cause autre que l'exercice d'une voie de recours ou d'une décision de sursis à exécution.

« Ces procédures, actes ou mesures s'entendent de ceux qui sont la conséquence de la décision de justice, ou qui ont été déterminés par le bureau ayant prononcé l'admission. » - *(Adopté.)*

TITRE III**LES BUREAUX D'AIDE JURIDICTIONNELLE****Article 12**

M. le président. « Art. 12. - L'admission à l'aide juridictionnelle est prononcée par un bureau d'aide juridictionnelle. » - *(Adopté.)*

Article 13

M. le président. « Art. 13. - Il est institué un bureau d'aide juridictionnelle chargé de se prononcer sur les demandes d'admission à l'aide juridictionnelle relatives aux instances portées devant les juridictions du premier et du second degré et à l'exécution de leurs décisions.

« Ce bureau est établi au siège de chaque tribunal de grande instance.

« S'il y a lieu, le bureau comporte, outre la section statuant sur les demandes portées devant les juridictions de première instance de l'ordre judiciaire ou la cour d'assises :

« - une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif et les autres juridictions administratives statuant en premier ressort ;

« - une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour d'appel ;

« - une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel et les autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'Etat. »

Sur cet article, je suis saisi par M. Laurin et les membres du groupe du R.P.R. de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 44, tend, au début du premier alinéa de cet article, après les mots : « Il est institué », à insérer les mots : « auprès des tribunaux de grande instance ».

Le deuxième, n° 45, vise dans le premier alinéa de cet article, à supprimer les mots : « et du second ».

Le troisième, n° 46, tend à supprimer les deux derniers alinéas de cet article 13.

La parole est à M. Laurin.

M. René-Georges Laurin. Ces trois amendements forment un tout et la commission des lois, qui les a examinés, les a adoptés.

L'amendement n° 44 tend à conserver l'autonomie des bureaux d'aide judiciaire établis près les cours d'appel et les cours administratives d'appel, afin, d'une part, de garantir l'indépendance de ces bureaux, d'autre part, de maintenir l'autorité des parquets généraux. En effet, cette indépendance interne est tout aussi nécessaire que l'indépendance des juridictions entre elles.

L'amendement n° 45 est un amendement de coordination.

L'amendement n° 46 est la résultante de l'amendement n° 44.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission des lois est favorable à ces amendements sous réserve de deux modifications.

Tout d'abord, il convient de remplacer, dans l'amendement n° 44, les mots : « auprès des tribunaux de grande instance », par les mots : « auprès de chaque tribunal de grande instance ».

M. René-Georges Laurin. Je n'y vois pas d'objection.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Ensuite, si l'amendement n° 44 ainsi modifié était adopté, il conviendrait par coordination de supprimer le deuxième alinéa de l'article 13 disposant que « ce bureau est établi au siège de chaque tribunal de grande instance », alinéa qui n'aurait plus de raison d'être dans cette hypothèse.

M. René-Georges Laurin. Cela va de soi !

M. Luc Dejoie, rapporteur. Enfin, les amendements n°s 45 et 46 étant des amendements de coordination, la commission les accepte.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 44, 45 et 46 ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Le regroupement au sein d'un bureau unique des attributions qui sont actuellement dévolues à des bureaux distincts participe, me semble-t-il, d'un effort de rationalisation de ces bureaux que nous souhaitons tous. Ce sont, en effet, des organismes unifiés composés des mêmes personnes qui auront à traiter de demandes actuellement dispersées devant plusieurs bureaux. Cela devrait permettre de favoriser l'accueil des justiciables, d'une part, et d'améliorer leur information, d'autre part.

Il me semble que, contrairement à ce que soutient M. Laurin, ce regroupement ne devrait pas alourdir la tâche des avoués près les cours d'appel puisque les sections compétentes concernant les demandes portées devant les cours n'existeront que là où siège une cour.

Prenons un exemple : dans le ressort de la cour d'appel de Rennes ou d'Agen, seul le bureau près le tribunal de grande instance de Rennes ou d'Agen aura une section compétente pour examiner toutes les demandes relatives aux appels portés devant cette cour. Cette section sera présidée par un magistrat de la cour, conformément à l'article 16 du projet de loi, et comportera un avoué parmi ses membres, les autres membres - avocats, fonctionnaires, représentants des usagers - pouvant sans inconvénient être communs aux autres sections, ce qui constitue, me semble-t-il, une mesure de simplification. J'ajoute qu'elle conservera son autonomie en ce qui concerne non seulement les mesures d'instruction mais également son pouvoir de décision.

Enfin, je précise à M. Laurin que le parquet général gardera ses compétences en ce qui concerne les recours exercés contre les décisions de cette section.

Il me semble donc, monsieur Laurin, que votre souci est à peu près satisfait par le texte. C'est pourquoi je suis défavorable à vos trois amendements.

M. le président. Par sous-amendement n° 89, M. Dejoie, au nom de la commission, propose dans le texte de l'amendement n° 44 :

A. - De substituer aux mots : « auprès des tribunaux de grande instance » les mots : « auprès de chaque tribunal de grande instance » ;

B. - D'insérer un II ainsi rédigé :

II. - En conséquence, supprimer le deuxième alinéa de l'article ;

C. - De faire précéder le texte de l'amendement n° 44 d'un I.

Sommes-nous d'accord, monsieur le rapporteur ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Oui, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ce sous-amendement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 89, repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 44, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 45, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 46, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 13, modifié.

(L'article 13 est adopté.)

Article 14

M. le président. « Art. 14. - Des bureaux d'aide juridictionnelle sont institués, en outre, auprès des juridictions suivantes :

« - Cour de cassation,

« - Conseil d'Etat,

« - commission des recours des réfugiés.

« Ces bureaux se prononcent sur les demandes relatives aux affaires portées devant chacune de ces juridictions, ainsi que, s'il y a lieu, aux actes et procédures d'exécution.

« Le bureau près le Conseil d'Etat est également compétent pour les demandes relevant du tribunal des conflits et de la cour supérieure d'arbitrage. »

Par amendement n° 47, M. Laurin et les membres du groupe du R.P.R. proposent d'insérer, après le troisième alinéa de cet article, deux alinéas ainsi rédigés :

« - cour d'appel,

« - cours administratives d'appel, »

La parole est à M. Laurin.

M. René-Georges Laurin. Cet amendement est dans la logique des amendements précédents. Il vise à ce que le bureau près les cours administratives d'appel soit compétent pour les demandes relevant des autres juridictions statuant à charge de recours devant le Conseil d'Etat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est favorable, sous réserve que le mot « cour », dans la formulation « cour d'appel », soit au pluriel.

M. le président. Monsieur Laurin, acceptez-vous de rectifier votre amendement ainsi que vous le suggère M. le rapporteur ?

M. René-Georges Laurin. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 47 rectifié, qui tend, après le troisième alinéa de l'article 14, à insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« - cours d'appel,

« - cours administratives d'appel, ».

Quel est l'avis du Gouvernement sur cet amendement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Défavorable pour les raisons que j'ai expliquées lors de l'examen de l'amendement n° 44.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 47 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 48, M. Laurin et les membres du groupe R.P.R. proposent de compléter *in fine* l'article 14, par un alinéa ainsi rédigé :

« Le bureau près les cours administratives d'appel est également compétent pour les demandes relevant des autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'Etat. »

La parole est à M. Laurin.

M. René-Georges Laurin. Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est favorable à cet amendement, sous réserve, sans aucune malice, que les mots « les cours administratives d'appel » soient écrits au singulier.

M. le président. Monsieur Laurin, acceptez-vous cette modification ?

M. René-Georges Laurin. Je n'y suis pas opposé.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 48 rectifié, présenté par M. Laurin et les membres du groupe du R.P.R. et visant à compléter, *in fine*, l'article 14, par un alinéa ainsi rédigé :

« Le bureau près la cour administrative d'appel est également compétent pour les demandes relevant des autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'Etat. »

Je suppose que le Gouvernement reste opposé à cet amendement...

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Bien sûr, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 48 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 14, complété.

(L'article 14 est adopté.)

Article 14 bis

M. le président. « Art. 14 bis. - Les demandes concernant les réclamations portées devant le Conseil constitutionnel sont examinées par le bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal de grande instance du lieu du domicile du demandeur. »

Par amendement n° 8, M. Dejoie, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Aux termes de l'article 14 bis, qui a été introduit par l'Assemblée nationale, c'est au bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal de grande instance qu'il revient d'examiner les demandes concernant les réclamations portées devant le Conseil constitutionnel.

Je ne suis, certes pas, un constitutionnaliste distingué, mais il m'apparaît que ces questions ne peuvent pas relever de l'appréciation d'un bureau établi près un tribunal de grande instance.

C'est pourquoi la commission, considérant que les questions concernant le Conseil constitutionnel, relèvent de la loi organique, souhaite la suppression de l'article 14 bis.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 14 bis est supprimé.

Article 15

M. le président. « Art. 15. - Lorsque deux sections ou bureaux d'aide juridictionnelle compétents l'un pour statuer sur les demandes portées devant les juridictions de l'ordre judiciaire, l'autre sur les demandes portées devant les juridictions de l'ordre administratif, se sont déclarés successivement incompétents pour connaître d'une demande d'aide juridictionnelle, il est statué sur cette demande par le bureau établi près le Conseil d'Etat, complété par le président du bureau établi près la Cour de cassation. - *(Adopté.)* »

Article 16

M. le président. « Art. 16. - Chaque bureau ou section de bureau d'aide juridictionnelle prévus à l'article 13 est présidé, selon le cas, par un magistrat du siège du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel ou un membre du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel. Ils peuvent également être présidés par un magistrat ou un membre honoraire de ces juridictions.

« Le bureau établi près la Cour de cassation est présidé par un magistrat du siège de cette cour en activité ou honoraire. Il comporte en plus deux membres choisis par la Cour de cassation.

« Le bureau établi près le Conseil d'Etat est présidé par un membre du Conseil d'Etat en activité ou honoraire. Il comporte, en plus, deux membres choisis par le Conseil d'Etat ou, lorsque la demande concerne le tribunal des conflits, un membre choisi par le Conseil d'Etat et un membre choisi par la Cour de cassation.

« Le bureau établi près la commission des recours des réfugiés est présidé par un des présidents de section mentionnés au dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides.

« Le bureau ou chaque section de bureau comprend, en outre, deux fonctionnaires ainsi que deux auxiliaires de justice dont au moins un avocat ou un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, choisis parmi les avocats, avocats honoraires, les huissiers de justice, huissiers de justice honoraires, les avoués, avoués honoraires, et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation honoraires, et une personne désignée au titre des usagers par le conseil départemental de l'aide juridique et qui ne soit ni agent public, ni membre d'une profession juridique et judiciaire.

« Les auxiliaires de justice sont désignés par leurs organismes professionnels. »

Par amendement n° 49, M. Laurin et les membres du groupe du R.P.R. proposent, dans le premier alinéa de cet article, de remplacer les mots : « prévus à l'article 13 » par les mots : « prévus aux articles 13 et 14 ».

La parole est à M. Laurin.

M. René-Georges Laurin. Il s'agit du dernier amendement destiné à établir une coordination avec l'amendement n° 44, précédemment adopté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 49, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 16, ainsi modifié.

(L'article 16 est adopté.)

Article 17

M. le président. « Art. 17. - Les membres des bureaux d'aide juridictionnelle et le personnel de leurs services sont soumis au secret professionnel défini par l'article 378 du code pénal. » - *(Adopté.)*

TITRE IV

LA PROCÉDURE D'ADMISSION À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 18

M. le président. « Art. 18. - L'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou pendant l'instance. » - *(Adopté.)*

Article 19

M. le président. « Art. 19. - L'avocat commis ou désigné d'office dans les cas prévus par la loi peut saisir le bureau d'aide juridictionnelle compétent au lieu et place de la personne qu'il a assistée. »

Par amendement n° 9, M. Dejoie, au nom de la commission, propose, dans cet article, de remplacer les mots : « qu'il a assistée » par les mots : « qu'il assiste ou qu'il a assistée ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision, qui me fera peut-être passer pour un puriste, aux yeux de certains.

L'article 19 dispose que « l'avocat commis ou désigné d'office... peut saisir le bureau d'aide juridictionnelle compétent au lieu et place de la personne qu'il a assistée. » Dans notre amendement, il est précisé que l'avocat peut agir de cette manière au lieu et place de la personne « qu'il assiste ou qu'il a assistée ».

Si l'on s'en tenait au texte initial, on pourrait penser que l'avocat ne peut intervenir qu'une fois que tout est terminé, tandis que, avec notre amendement, il peut intervenir à tout moment, dès lors qu'il est lui-même saisi et choisi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 9, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 19, ainsi modifié.

(L'article 19 est adopté.)

Article 20

M. le président. « Art. 20. - Dans les cas d'urgence, sous réserve de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée soit par le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle, soit par la juridiction compétente ou son président.

« L'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut également être accordée lorsque la procédure met en péril les conditions essentielles de vie de l'intéressé, notamment en cas d'exécution forcée emportant saisie de biens ou expulsion. » - (Adopté.)

Article 21

M. le président. « Art. 21. - Le bureau d'aide juridictionnelle peut recueillir tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé.

« Les services de l'Etat et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de communiquer au bureau, sur sa demande, sans pouvoir opposer le secret professionnel, tous renseignements permettant de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle.

« En matière pénale, le bureau d'aide juridictionnelle peut, en outre, demander au procureur de la République ou au procureur général, selon les cas, communication des pièces du dossier pénal pouvant permettre d'apprécier les ressources de l'intéressé. »

Sur cet article, je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 70, présenté par M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Pagès, Renar, Viron, Bécart et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté, a pour objet de rédiger ainsi cet article :

« Le demandeur de l'aide juridictionnelle fournit au bureau d'aide juridictionnelle les pièces nécessaires lui permettant de justifier ladite demande dans les conditions fixées par l'article 5 de la présente loi. »

Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 28 est présenté par le Gouvernement.

L'amendement n° 52 est déposé par M. Allouche, les membres du groupe socialiste et apparentés.

Tous deux tendent à insérer, au deuxième alinéa de cet article, après les mots : « la gestion des prestations sociales », les mots : « , les établissements bancaires ou financiers et les entreprises d'assurance ».

M. Guy Allouche. Monsieur le président, je retire l'amendement n° 52.

M. le président. L'amendement n° 52 est retiré.

La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 70.

M. Charles Lederman. Notre amendement vise à inverser la logique de l'article 21. Les sénateurs communistes et apparentés estiment, en effet, qu'il est nécessaire de préserver la vie privée des justiciables, ce conformément à l'article 9 du code civil. Nous n'acceptons pas, malgré les progrès qui ont été effectués à l'Assemblée nationale, que les établissements bancaires ou financiers et les entreprises d'assurance puissent être sollicités par le bureau d'aide juridictionnelle pour donner des renseignements.

Nous refusons cette logique qui tend à présumer que le demandeur de l'aide commet une fraude. Il serait, à notre sens, plus juste de prévoir que l'intéressé lui-même élabore son dossier, ce qui n'exclut pas, bien entendu, un contrôle *a posteriori*. Cette méfiance à l'égard de ceux qui sont les plus démunis n'est pas acceptable.

C'est donc pour des raisons de principe que nous demandons au Sénat d'adopter notre amendement.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, pour défendre l'amendement n° 28.

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Cet amendement tend à revenir sur le vote de l'Assemblée nationale. En effet, celle-ci a disjoint la référence aux établissements bancaires ou financiers et aux entreprises d'assurance de la liste des organismes auprès desquels le bureau d'aide juridictionnelle peut obtenir - j'insiste sur ce point auprès de M. Lederman - des renseignements sur la situation financière des demandeurs.

Or je crois qu'il s'agit là d'une disposition essentielle. En effet, d'une part, il n'existe pas de raisons majeures pour dispenser ces établissements de fournir des renseignements au bureau lorsqu'ils ont bénéficié d'une information complète pour réaliser une vérification sur l'état des ressources du demandeur de l'aide juridictionnelle. Il est donc inutile de contrôler les déclarations de l'intéressé.

D'autre part, dans l'hypothèse où l'administration fiscale ne détiendrait pas les informations intéressant le bureau, l'exigence d'un traitement rapide des dossiers d'aide juridictionnelle, et donc l'intérêt du demandeur, plaident en faveur de l'obtention directe, par le bureau, des informations auprès des établissements financiers.

Tel est le sens de l'amendement déposé par le Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 70 et 28 ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Sur l'amendement n° 70, la commission a émis un avis défavorable. Mais revenons un instant sur l'ensemble du dispositif.

Dans le projet initial du Gouvernement, il était dit que le bureau d'aide juridictionnelle pouvait « faire recueillir tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé ». L'Assemblée nationale a estimé que le bureau ne pouvait pas « faire recueillir », mais que c'était à lui de « recueillir » directement.

A cet égard, l'amendement n° 70 est un peu étonnant. Qu'on en juge : je suis chargé de procéder à une vérification et je demande les pièces nécessaires à cette vérification précisément à celui qui fait l'objet de ladite vérification... Monsieur, vous me demandez quelque chose et je m'en remets à ce que vous me dites pour vous l'accorder !

Il est évident que, si nous vivions dans un éden, ce qui n'est pas le cas, il serait merveilleux que celui qui est interrogé nous dise, à tout moment, l'exacte réalité des choses. Mais, même dans un éden, peut-être pourrait-il, en toute bonne foi, par oubli, ne pas tout dire.

C'est pourquoi la possibilité introduite par l'Assemblée nationale, tendant à ce que le bureau demande lui-même les renseignements, semble peu souhaitable à la commission des lois.

J'en viens à l'amendement n° 28. Le projet de loi prévoyait que le bureau pouvait demander également, non seulement aux services fiscaux, mais aussi aux établissements bancaires ou financiers ainsi qu'aux entreprises d'assurance, tous renseignements permettant de connaître la situation financière réelle du demandeur.

L'Assemblée nationale a supprimé la référence aux établissements bancaires ou financiers et aux entreprises d'assurance. La commission des lois pense la suivre car, en fait, elle considère que les services fiscaux doivent avoir tous moyens pour connaître les renseignements demandés et, dans la mesure où ils ne les connaîtraient pas, de les demander.

Dès lors, est-il souhaitable que, dans un tel domaine, on s'imisce davantage dans l'entreprise privée alors que l'Etat, que je sache, s'est déjà doté de moyens suffisants pour obtenir les renseignements qui lui sont nécessaires, je veux bien l'admettre ?

Telles sont les motivations de la commission des lois.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 70 ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Monsieur le président, il s'agit non de contrôler systématiquement ou de s'immiscer dans la vie privée des demandeurs de l'aide juridictionnelle, mais tout simplement d'ouvrir au bureau d'aide juridictionnelle la possibilité de faire des vérifications, s'il l'estime nécessaire, parce qu'il s'agit d'argent public.

C'est pour cette raison que je suis défavorable à l'amendement n° 70.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 70, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 28.

M. Charles Lederman. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Charles Lederman. Le groupe communiste maintient la position qu'il avait prise en déposant l'amendement qui vient d'être rejeté. Il votera contre la réintroduction de la disposition qui avait été supprimée par l'Assemblée nationale, cette disposition étant, de toute évidence, contraire à la protection élémentaire de la vie privée.

Le Gouvernement a de la suite dans les idées en ce qui concerne son acharnement à maintenir une attitude qui vise tout simplement, bien que M. le garde des sceaux ait dit ici le contraire, à porter une atteinte considérable à la vie privée.

Etant donné la position qu'elle a prise sur l'amendement n° 28, la commission aurait dû accepter l'amendement que j'ai proposé tout à l'heure, mais je comprends les raisons profondes selon lesquelles la commission adopte des positions différentes selon que tel amendement est proposé par le groupe communiste ou par un autre groupe.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Allouche. Ayant déposé, puis retiré, un amendement identique à celui du Gouvernement, je voudrais expliquer notre vote.

La position de la commission est quelque peu contradictoire avec la discussion que nous avons eue précédemment à l'occasion du précédent article.

Nous avions alors fait état de la situation patrimoniale des demandeurs. Un débat s'était instauré sur la nécessité ou non de prendre en compte la résidence principale.

M. le rapporteur nous avait dit qu'il était indispensable d'avoir connaissance des moyens de fortune des demandeurs et que la résidence principale pouvait être prise en considération.

A partir du moment où il y a une demande d'aide, donc une demande de fonds publics, il nous paraît nécessaire d'avoir une vision complète de l'état de fortune de l'intéressé. Ainsi, une personne pourrait demander l'aide juridictionnelle et cacher ce qu'elle possède sur son compte bancaire, son compte postal ou, éventuellement, auprès d'une compagnie d'assurance.

Ce n'est pas de l'inquisition. Ce n'est pas une atteinte à la vie privée.

Dans la mesure où il y a une demande d'aide publique, il nous paraît normal que le bureau d'aide juridictionnelle puisse obtenir des renseignements justifiant cette demande.

C'est la raison pour laquelle nous avons, nous aussi, souhaité inclure les établissements bancaires et financiers dans cet article. Nous demandons donc au Sénat de prendre cet amendement en considération.

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Marcel Rudloff. Voilà encore une complication bien inutile. Savez-vous comment les choses se passent en pratique ?

Le bureau d'aide judiciaire invite le requérant à lui fournir toutes pièces justificatives émanant de son banquier. Il n'y a pas violation du secret professionnel puisque le banquier ne

répond pas directement au bureau d'aide judiciaire. Mais ce dernier peut refuser de statuer ou surseoir sa décision jusqu'à ce que le requérant lui ait fourni les papiers nécessaires.

Jusqu'à présent, cette disposition n'a pas suscité de critiques majeures. Dans ces conditions, la position de la commission est tout à fait sage et le Sénat voterait ainsi conforme l'article 21.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je voudrais revenir, en toute amitié, sur un propos que notre collègue M. Allouche vient de tenir. Ou j'ai été mal compris ou je me suis très mal exprimé.

Je n'ai jamais dit, à l'occasion d'un précédent amendement, que le bureau devait exclure toute référence à la résidence principale. J'ai toujours dit que le texte que nous proposons permettait au bureau de ne pas tenir compte de la valeur de la résidence principale.

Je ne pouvais pas laisser passer une telle affirmation sans réagir, car elle est contraire à ce que j'ai dit. Le compte rendu des débats en témoignera.

Par ailleurs, il appartient au fisc de faire les vérifications. Il est là pour cela. C'est à lui, si on le lui demande, de faire ce qu'il faut. Sinon, à quoi sert-il ?

C'est pourquoi je m'en tiens au texte adopté par l'Assemblée nationale, qui supprime les mots « les établissements bancaires ou financiers et les entreprises d'assurance ».

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 28, repoussé par la commission.

M. Charles Lederman. Le groupe communiste vote contre.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 21.

(L'article 21 est adopté.)

Article 22

M. le président. « Art. 22. - Le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle peut rejeter seul les demandes qui sont manifestement irrecevables ou dénuées de fondement, ou qui émanent d'une personne dont les ressources excèdent manifestement le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle. »

Par amendement n° 71, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Pagès, Renar, Viron, Bécart et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. L'article 22 est, je le rappelle, ainsi rédigé : « Le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle peut rejeter seul les demandes qui sont manifestement irrecevables ou dénuées de fondement, ou qui émanent d'une personne dont les ressources excèdent manifestement le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle. » C'est encore, nous semble-t-il, une question de principe qui est ainsi soulevée.

D'une façon générale, pour tout ce qui concerne la justice, sauf en matière de référé par exemple, nous sommes pour la collégialité.

Un article qui abandonne le principe de la collégialité pour l'examen de certaines demandes d'aide juridictionnelle nous paraît parfaitement contestable en ce qu'il tend à porter atteinte aux droits du justiciable.

Nous pensons, en effet, que la collégialité permet - c'est d'ailleurs son objet propre - au justiciable concerné de bénéficier d'une décision après confrontation des différents points de vue des membres du bureau d'aide juridictionnelle.

Si tel n'est pas le cas, si la collégialité est supprimée, la subjectivité - c'est le moins que l'on puisse dire - peut apparaître.

Des motifs personnels du président du bureau de la section risquent de peser lourd dans la décision finale.

Notre amendement de suppression vise donc à défendre le principe de la collégialité à tous les niveaux et pour tous les cas de demandes.

Je sais bien que le texte de l'article 22 est rédigé d'une façon relativement prudente. L'adverbe « manifestement » y est employé plusieurs fois, mais il n'aura pas pour effet d'éviter toute partialité ou toute subjectivité.

Le fait pour un justiciable de demander l'aide judiciaire démontre qu'il a un besoin imminent et pressant de se défendre. Sa demande doit donc être examinée dans les meilleures conditions.

C'est la raison pour laquelle nous demandons que le Sénat vote la suppression de cet article par scrutin public.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement. Le scrutin public qui vient d'être demandé justifiera, de ma part, une explication plus longue.

La rédaction de l'article 22 est parfaitement claire : « Le président du bureau... peut rejeter seul les demandes qui sont manifestement irrecevables ou dénuées de fondement ».

Je pense que les magistrats, prudents de nature, sauront apprécier ce caractère manifeste d'irrecevabilité ou d'absence de fondement.

Dans l'hypothèse où le président du bureau qui aurait mal apprécié le caractère manifestement erroné de la demande ou l'absence de fondement, l'article 23 prévoit la possibilité d'un recours.

L'article 22 permet d'éviter une lourde bureaucratie et d'accélérer le déroulement de la procédure. Le justiciable en sera le bénéficiaire sans que ses garanties lui soient retirées, puisque, dans le cas particulier, une possibilité de recours existe.

C'est pourquoi la commission des lois a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 71.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Monsieur le président, puisqu'il a été demandé un scrutin public sur cet amendement, je vais expliquer les raisons pour lesquelles le Gouvernement y est défavorable.

La position de M. Lederman m'étonne. Il s'agit de savoir ce que l'on veut. Alors que la procédure est longue et difficile, l'article 22 offre une possibilité au président, qui est toujours un magistrat, souvent un magistrat honoraire, donc un homme sage et d'expérience, de pouvoir déclarer irrecevables des demandes qui sont, manifestement, irrecevables ou dénuées de fondement.

Le président a toujours la possibilité de revenir à une formation collégiale, s'il s'interroge. Ensuite, la personne concernée par cette décision émanant du président seul a, en vertu de l'article 23, la possibilité d'exercer un recours.

Il s'agit donc là d'une simplification et d'un effort pour accélérer la procédure dans l'intérêt des justiciables. Par conséquent, il n'est pas souhaitable, monsieur Lederman, que votre amendement soit adopté.

C'est la raison pour laquelle j'y suis défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 71.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Je suis, d'une façon générale, partisan non seulement d'une justice rapide, mais aussi d'une justice qui donne toutes les garanties. Or, dans la mesure où l'on peut avoir des garanties - je parle de la collégialité - il n'y a aucune raison de les supprimer.

Par conséquent, mon amendement mérite d'être adopté par le Sénat.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 71, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 104 :

Nombre des votants	317
Nombre des suffrages exprimés	317
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour l'adoption	16
Contre	301

Le Sénat n'a pas adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 22.

(L'article 22 est adopté.)

Article 23

M. le président. « Art. 23. - Les décisions du bureau d'aide juridictionnelle, de la section du bureau ou de leur président peuvent être déférées, selon le cas, au président du tribunal de grande instance, au premier président de la cour d'appel ou de la Cour de cassation, au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, au vice-président du tribunal des conflits, au président de la commission des recours des réfugiés, ou à leur délégué.

« Ces autorités statuent sans recours.

« Les recours peuvent être exercés par l'intéressé lui-même lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé pour un motif prévu à l'article 7 ou lorsque ce bénéfice lui a été retiré.

« Dans tous les cas, ces recours peuvent être exercés par les autorités suivantes :

« - le garde des sceaux, ministre de la justice, pour ceux qui sont intentés contre les décisions du bureau institué près le Conseil d'Etat ;

« - le ministère public pour ceux qui sont intentés contre les décisions des autres bureaux ;

« - le président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation pour ceux qui sont intentés contre les décisions des bureaux institués près ces juridictions et le bâtonnier pour ceux qui sont intentés contre les décisions des autres bureaux.

« L'intéressé peut demander une nouvelle délibération du bureau, de la section du bureau ou de leur président lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé en application des articles 4, 5 et 6. »

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Je veux dire quelques mots sur l'article 23 pour conforter la position que j'ai prise sur l'amendement que j'ai présenté à l'article 22.

Aussi bien M. le garde des sceaux que M. le rapporteur de la commission m'ont dit à cette occasion : si l'on estime qu'il y a eu une erreur ou un mal-jugé de la part du président du bureau, qui seul a refusé l'aide judiciaire, il y a toujours la possibilité d'exercer un recours.

Pourtant, l'article 23 démontre que la possibilité d'un recours n'existe pas toujours et que le recours intenté contre une décision est jugé exactement dans les mêmes conditions que celles que j'ai réévaluées à l'article 22.

L'article 23 stipule, en effet : « Les décisions du bureau d'aide juridictionnelle, de la section du bureau ou de leur président peuvent être déférées, selon le cas, au président du tribunal de grande instance, au premier président de la cour d'appel ou de la Cour de cassation, au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, au vice-président du tribunal des conflits, au président de la commission des recours des réfugiés, ou à leur délégué. »

Je me suis élevé contre une décision prise en première instance par le seul président du tribunal de grande instance et l'on m'a dit qu'il existait une possibilité de recours. Or, pour l'examen du recours, je retrouve exactement la même situation que celle contre laquelle je me suis élevé.

Je n'ai pas déposé d'amendement sur l'article 23. Dans ces conditions, vous n'avez pas à vous exprimer ouvertement ! Vous comprendrez cependant que j'estime que le groupe communiste a eu parfaitement raison d'agir comme il l'a fait à l'article 22.

Si j'ajoute que les autorités dont il s'agit statuent absolument sans recours, c'est-à-dire qu'une seule personne parmi celles qui sont désignées dans cet article 23 pourra éventuellement infirmer une décision du bureau d'aide juridictionnelle, reconnaissez que la situation mérite d'être relevée, sinon contestée par tous. En tout cas, je l'aurais souhaité !

L'article 23 prévoit également dans quelles conditions les recours peuvent être formés, à savoir « pour un motif prévu à l'article 7 ». C'est tout !

Enfin, cet article dispose : « L'intéressé peut demander une nouvelle délibération du bureau, de la section du bureau ou de leur président lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle lui a été refusé en application des articles 4, 5 et 6. »

Mais il prévoit aussi quelles autorités peuvent exercer un recours, en dehors des cas où le recours est admis pour le demandeur de l'aide juridictionnelle, qui se trouve, lui, le plus défavorisé dans toutes ces procédures.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'article 23.
(L'article 23 est adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, il me paraît, en cet instant, opportun de vous indiquer, que, en une heure, nous avons examiné seize amendements et qu'il en reste donc soixante-cinq à étudier. Si nos travaux conservent un rythme semblable, qui correspond à un « braquet de plaine », nous pouvons espérer achever l'examen de ce texte demain après-midi, à une heure raisonnable.

TITRE V

LES EFFETS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Article 24

M. le président. « Art. 24. - Les dépenses qui incombent au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle s'il n'avait pas cette aide sont à la charge de l'Etat.

« Toutefois, l'aide juridictionnelle partielle laisse à son bénéficiaire la charge d'une participation à la rétribution des avocats et des officiers publics et ministériels qui prêtent leur concours. »

Par amendement n° 59, M. Laurin et les membres du groupe du R.P.R. proposent, à la fin du second alinéa de cet article, de remplacer les mots : « d'une participation à la rétribution des avocats et des officiers publics et ministériels qui prêtent leurs concours. » par les mots : « d'un honoraire fixé par convention avec l'avocat conformément à l'article 35 ou d'un émolument au profit des officiers publics et ministériels qui prêtent leur concours. »

La parole est à M. Chérioux.

M. Jean Chérioux. La rédaction du second alinéa de l'article 24 donne à penser que la participation à la rétribution des avocats constitue une sorte de ticket modérateur, dont le montant serait fonction de la part versée par l'Etat. Ce dispositif est en contradiction avec les dispositions de l'article 35 que nous examinerons ultérieurement, lequel prévoit que l'avocat a droit à un honoraire complémentaire librement négocié.

Voilà pourquoi nous avons déposé l'amendement n° 59.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est favorable à cet amendement, qui apporte une précision réellement utile.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 59, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 24, ainsi modifié.

(L'article 24 est adopté.)

Article 24 bis

M. le président. « Art. 24 bis. - I. - Le f de l'article 279 du code général des impôts est abrogé.

« II. - Après la première phrase du 2 du paragraphe II de l'article 32 de la loi de finances pour 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990), est insérée une phrase ainsi rédigée :

« Ce montant n'inclut pas celles des prestations indemnisées dans le cadre de l'aide juridique ou d'une procédure de commission ou de désignation d'office. »

« III. - Les pertes de recettes résultant de l'application des paragraphes I et II ci-dessus sont compensées, à due concurrence, par une majoration des droits visés aux articles 919 à 919 C du code général des impôts. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 29, présenté par le Gouvernement, tend à supprimer cet article.

Le second, n° 10, déposé par M. Dejoie, au nom de la commission, vise à rédiger comme suit cet article :

« I. - Les prestations indemnisées partiellement ou totalement par l'Etat dans le cadre de l'aide juridictionnelle sont dispensées du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

« II. - Le f de l'article 279 du code général des impôts est abrogé.

« III. - Les pertes de recettes résultant de l'application du paragraphe I ci-dessus sont compensées, à due concurrence, par une majoration des droits visés aux articles 919 et 919 A du code général des impôts. »

La parole est à M. le garde des sceaux pour défendre l'amendement n° 29.

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Monsieur le président, sur cet amendement très important, je vais devoir m'expliquer assez longuement et préciser de nombreux détails.

En défendant cet amendement, je vais bien sûr, par la même occasion, combattre l'amendement de la commission.

Je tiens à rappeler au Sénat que l'article 32 de la loi de finances pour 1991 a soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, à compter du 1^{er} avril 1991, les prestations des avocats, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et des avoués près les cours d'appel.

Ce texte a prévu l'application du taux de 5,5 p. 100 aux prestations indemnisées totalement ou partiellement par l'Etat dans le cadre de l'aide judiciaire ou d'une procédure de commission ou de désignation d'office. Il a institué, par ailleurs, une franchise de T.V.A. profitant aux avocats et avoués dont le chiffre d'affaires n'a pas excédé 245 000 francs l'année précédente ou 300 000 francs durant l'année en cours. Tel était l'état du droit objectif avant le débat à l'Assemblée nationale.

Croyant bien faire, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Auberger, spécialiste des problèmes fiscaux, qui avait pour objet d'instituer un taux zéro de T.V.A. pour les prestations rendues aux personnes bénéficiant de l'aide judiciaire.

Or il s'est avéré, dès le débat à l'Assemblée nationale, mais aussi après vérification auprès du service de la législation financière et consultation du ministre chargé du budget que la rédaction de l'amendement était telle qu'elle conduirait en fait, tout d'abord, à appliquer le taux de 18,6 p. 100 aux prestations effectuées dans le cadre de l'aide judiciaire, ce qui était manifestement contraire à l'intention des auteurs de l'amendement et, ensuite, à exclure ces prestations pour l'appréciation de la seule limite de 300 000 francs, dont le franchissement entraîne l'assujettissement immédiat à la T.V.A.

Finalement, le texte qui a été voté à l'Assemblée nationale avec le désir de favoriser les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle se retourne contre eux, les pénalise. En faisant disparaître le taux de 5,5 p. 100, il revient, en effet, sur une disposition à caractère social qui n'avait suscité aucune réserve du Parlement. L'exclusion des prestations d'aide judiciaire du calcul du seuil de 300 000 francs n'a pas de sens et n'aurait qu'une portée très limitée dans la mesure où l'amendement n'a pas modifié le texte de la loi de finances quant au mode de détermination de la limite de 245 000 francs.

En conséquence, le dispositif résultant de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale ne peut convenir. Il en est de même de l'amendement de la commission des lois, qui tend à rectifier l'erreur de rédaction commise.

En effet, de toute façon, l'exonération des prestations effectuées dans le cadre de l'aide judiciaire ou l'application d'un taux zéro ne seraient pas conformes au droit communautaire. En effet, la sixième directive sur la T.V.A. en régime définitif prévoit l'assujettissement des prestations des avocats et avoués ; de plus, elle exclut l'instauration d'un taux zéro pour des prestations qui n'y étaient pas antérieurement soumises. Cette solution ne peut donc qu'être écartée.

L'application du taux réduit de 5,5 p. 100 au lieu du taux normal de 18,6 p. 100 constitue un avantage réel pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle partielle ; en cas d'aide juridictionnelle totale, la gestion du taux est neutre, puisque seul le budget de l'Etat est concerné, à la fois en recettes et en dépenses.

Par ailleurs, le dispositif de franchise doit, en tout état de cause, être rétabli dans sa cohérence initiale. En effet, la sixième directive communautaire sur la T.V.A. ne permet pas, je le rappelle, de soustraire une partie des opérations impossibles pour l'appréciation du franchissement de la limite en deçà de laquelle la dispense de T.V.A. trouve à s'appliquer.

Pour toutes ces raisons, qui ont été mûrement pesées - j'ai d'ailleurs demandé à M. le ministre du budget de me confirmer l'analyse qui m'avait été présentée durant le débat - et pour éviter à la France une condamnation évidente par Bruxelles, je demande au Sénat de rejeter l'amendement n° 10 de la commission et d'adopter l'amendement n° 29 de suppression déposé par le Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 29 et pour défendre l'amendement n° 10.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Les propos de M. le garde des sceaux sont assez péremptoirs. Les miens ne le seront sans doute pas moins !

L'amendement n° 29 tend à réintroduire l'assujettissement des rétributions versées aux avocats dans le cadre de leur mission d'aide judiciaire au taux réduit de T.V.A. de 5,5 p. 100.

Je reviens moi aussi un instant sur la fausse manœuvre de l'Assemblée nationale qui, croyant appliquer un taux zéro, se trouve, en fait, à la lecture attentive du texte, avoir assujetti à nouveau les avocats, pour leurs émoluments et autres rétributions, au taux normal de 18,60 p. 100.

La commission des lois, devant cette situation ambiguë, considère qu'il est beaucoup plus simple de dire que les prestations de cette nature sont affranchies du paiement de la T.V.A. Je comprends mal qu'il puisse exister, dans ce cas, un risque de condamnation de la France, alors qu'il n'y en a pas dans le cas d'une franchise à concurrence de 245 000 francs. Peut-être d'ailleurs, pour un certain nombre de cabinets d'avocats, cette franchise couvrira-t-elle ce qu'ils recevront au titre de l'aide juridique ? Peut-être pas, mais il me paraît parfaitement possible de prendre ce risque, d'autant plus que M. le garde des sceaux et beaucoup de nos collègues ont reconnu que ce qui sera perçu pendant sans doute encore longtemps au titre de la rétribution des avocats ne correspond pas à la normale compensation du travail fourni.

Que je sache, on ne peut, même en considération de normes communautaires, taxer et condamner à la T.V.A. le bénévolat, fût-il partiel !

Voilà pourquoi, malgré les propos de M. le garde des sceaux, je maintiens l'amendement n° 10, qui prévoit d'ailleurs, pour éviter tout risque de contestation budgétaire, une compensation des éventuelles pertes de recettes par l'établissement d'un gage. Il me paraît donc possible de courir le risque d'être dans une partielle et hypothétique condamnation, ce qui, d'ailleurs, ne me semble pas totalement évident.

Je souhaiterais que l'on puisse discuter à nouveau de ce point dans la suite de la procédure parlementaire. En tout état de cause, le rapporteur que je suis maintient l'amendement N° 10 et émet un avis défavorable sur l'amendement n° 29.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. Cette affaire me paraît relativement importante pour les nombreuses raisons qui ont été clairement indiquées par notre rapporteur.

Prenons l'exemple d'une rétribution de 2 000 francs qui sera versée à un avocat pour un divorce. Dans votre système, monsieur le garde des sceaux, qui paiera les 5,5 p. 100 de T.V.A. ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. L'Etat !

M. Jacques Larché, président de la commission. Comment l'Etat ? Les 5,5 p. 100 sont inclus dans la somme de 2 000 francs et l'avocat est donc tenu de les rembourser ; par conséquent, il ne recevra pas 2 000 francs.

S'agissant de l'éventuelle condamnation par les instances européennes, nous sommes de plus en plus irrités de cette tendance croissante des gouvernements à se réfugier derrière les directives européennes lorsque ce système les arrange. C'est un prétexte, une raison !

Je ne suis pas disposé, pour ma part, à demander au Sénat de retenir ce système. En effet, en admettant même que, sur le fond du droit, vous ayez raison, monsieur le garde des sceaux, à quoi aboutirons-nous ? Qui demandera, le cas échéant, la mise en cause des décisions du Parlement français ? La Commission ? Elle a à s'occuper d'affaires tellement plus importantes que de pourchasser cette légère entorse au droit européen, dont nous ne sommes d'ailleurs pas du tout persuadés qu'elle existe et qu'elle puisse être reconnue !

Nous avons tout à fait compris que la rétribution accordée aux professionnels ne peut être que modique. Mais enfin, donner et retenir ne vaut ! Dans ce cas particulier, le Gouvernement serait bien inspiré, à mon avis, d'accepter la suppression pure et simple de la T.V.A.

Je sais bien que cela tombe mal : vous êtes en train d'établir la T.V.A. sur les roses, ce qui est presque un sacrilège... (Sourires.)

M. Guy Allouche. Sur toutes les roses !

M. Jacques Larché, président de la commission. Sur toutes les roses, et pas seulement sur celle que vous brandissez, mon cher collègue, je le sais bien !

Vous établissez donc la T.V.A. sur les roses,...

M. Emmanuel Hamel. C'est l'asphyxie de l'horticulture ! (Nouveaux sourires.)

M. Jacques Larché, président de la commission. ... vous recherchez quelques ressources et nous sommes en train de vous suggérer de renoncer à certaines.

La commission des lois maintient fermement son point de vue et demande au Sénat de partager la thèse qui vient d'être exposée excellemment par M. le rapporteur.

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je demande la parole.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je comprends tout à fait les arguments qui viennent d'être développés ; je voudrais cependant formuler trois remarques.

Tout d'abord, ce que recevra l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle s'entend, bien sûr, hors taxe ; l'Etat paiera les 5,5 p. 100 en plus. Comme je l'ai dit, c'est une opération neutre pour l'Etat ; ce dernier ne gagne pas d'argent, et je voudrais que cela soit entendu au-delà de cette enceinte.

Par ailleurs, que se passera-t-il si la loi est en contradiction avec une directive ? C'est très simple : il suffira qu'un justiciable - et il s'en trouvera ! - introduise un recours préjudiciel devant une juridiction française ; celle-ci interrogera la Cour de justice de Luxembourg, qui interprétera alors la directive.

Je comprends très bien votre réaction face aux directives communautaires, monsieur Larché. Mais, permettez-moi d'évoquer simplement un souvenir d'ancien ministre de l'agriculture. Je sais, pour ma part, ce qu'est un apurement budgétaire ; quand on a un apurement budgétaire sur les dos, on le paie ! J'aurai prévenu et averti en temps utile !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 29.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. J'avoue que je suis quelque peu dépassé par la discussion que je viens d'entendre. Je suis d'accord avec M. le président Larché sur un éventuel recours devant la Commission de Bruxelles. Mais ce qui m'intéresse à l'heure actuelle, c'est de savoir si la rédaction proposée par l'Assemblée nationale, que la commission des lois semble reprendre pour partie, aboutira réellement au résultat contraire de ce qui est recherché, c'est-à-dire à une T.V.A. de 18,6 p. 100 et non plus à une T.V.A. de 5,5 p. 100. Dans ce cas, il ne faudrait pas suivre l'Assemblée nationale. Voilà, pour le moment, le problème important.

Mais ces questions me paraissent tellement savantes que je ne suis pas en mesure de me faire actuellement une opinion à cet égard. Voilà pourquoi je ne dirai rien au sujet des deux amendements n°s 29 et 10.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Monsieur le président, je souhaiterais, dans un premier temps, apporter tous apaisements à M. Lederman sur la formulation de l'amendement n° 10. Le paragraphe I de ce texte est ainsi rédigé : « Les prestations indemnisées partiellement ou totalement par l'Etat dans le cadre de l'aide juridictionnelle sont dispensées du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée. » Il est donc impossible de se tromper : c'est radical, clair et simple.

Je m'adresserai maintenant à M. le garde des sceaux, qui a peut-être jeté le doute dans l'esprit de quelques-uns en parlant du caractère parfaitement neutre de sa proposition pour l'Etat et pour le budget. Il affirme que les avocats seront payés sur la base du prix fixé hors taxes. Dans cette hypothèse, les chiffres qu'il a avancés en ce qui concerne les subventions - 400 millions de francs en 1991 et 1,5 milliard de francs en 1994 - doivent-ils être aussi considérés comme des chiffres hors taxes et majorés de la taxe applicable ? Je ne pense pas qu'il pourra me répondre,...

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Mais si !

M. Luc Dejoie, rapporteur. ... car les budgets ne sont pas encore votés - surtout celui de 1994 !

En tout état de cause, avec la position que nous avons prise, qui simplifie et même améliore la franchise non contestée, il ne doit pas y avoir de recours de la part d'un justiciable quelconque, à moins d'être quelque peu masochiste !

Le calcul de la franchise n'est pas contraire à la directive européenne. Quant au fait qu'elle soit augmentée pour l'aide judiciaire, là encore, je ne pense pas que cela puisse être contestable sur le plan européen.

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je demande la parole.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je voudrais apporter deux réponses à M. le rapporteur.

Premièrement, les 410 millions de francs qui figurent à l'heure actuelle dans le budget du ministère de la justice pour 1991 sont hors taxes. Pourquoi cela ne continuerait-il pas ?

Deuxièmement, les justiciables bénéficiaires de l'aide ne feront sans doute pas un recours. En revanche, le calcul de la franchise des avocats donnera lieu à des contentieux. Je prends le pari que des recours seront portés devant la cour de Luxembourg.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 29, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 24 bis est ainsi rédigé.

CHAPITRE I^{er}

Le concours des auxiliaires de justice

Article 25

M. le président. « Art. 25. - Le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a droit à l'assistance d'un avocat et à celle de tous officiers publics ou ministériels dont la procédure requiert le concours.

« Les avocats et les officiers publics ou ministériels sont choisis par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Ils peuvent l'être également par l'auxiliaire de justice premier choisi ou désigné.

« A défaut de choix ou en cas de refus de l'auxiliaire de justice choisi, un avocat ou un officier public ou ministériel est désigné, sans préjudice de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, par le bâtonnier ou par le président de l'organisme professionnel dont il dépend.

« L'auxiliaire de justice qui prêtait son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle avant que celle-ci ait été accordée doit continuer de le lui prêter. Il ne pourra en être déchargé qu'exceptionnellement et dans les conditions fixées par le bâtonnier ou par le président de l'organisme dont il dépend. »

Par amendement n° 50, M. Pluchet et les membres du groupe du R.P.R. proposent d'insérer, dans le premier alinéa de cet article, après le mot : « ministériels », les mots : « et à celle de toute personne compétente expressément prévue par un texte ».

La parole est à M. Vinçon.

M. Serge Vinçon. Cet amendement vise à compléter la liste des personnes pouvant représenter ou assister les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable sur cet amendement. Il serait tout à fait souhaitable qu'il soit retiré.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Identique à celui de la commission.

M. le président. Monsieur Vinçon, l'amendement n° 50 est-il maintenu ?

M. Serge Vinçon. Nous le retirons.

M. le président. L'amendement n° 50 est retiré.

Par amendement n° 72, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Pagès, Renar, Viron, Bécart, Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de remplacer le deuxième alinéa de l'article 25 par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les avocats et les officiers publics ou ministériels sont choisis par le bénéficiaire seul.

« Les auxiliaires de justice engagent tous les actes qu'ils estiment nécessaires à la défense et perçoivent une rémunération authentique. »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. A la lecture de cet amendement, je me rends compte que l'expression « une rémunération authentique » n'est pas une bonne formulation.

M. Jacques Larché, président de la commission. Sympathique, peut-être ? *(Sourires.)*

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Voyez comme cela est difficile à définir !

M. Charles Lederman. Je souhaite donc rectifier l'amendement n° 72 pour remplacer le mot : « authentique » par le mot : « valable ».

M. Henri Nallet, garde des sceaux. « Convenable » !

M. Charles Lederman. Non, le mot « valable » est meilleur que celui de « convenable ». Vous savez bien qu'en ce qui concerne les conventions nous pouvons avoir des avis différents. La signification du mot « valable » est beaucoup plus facile à apprécier.

Le justiciable qui fait appel à l'aide juridique doit pouvoir bénéficier de la même qualité de services que le justiciable qui dispose de revenus plus élevés. Nous proposons donc que l'auxiliaire de justice puisse diligenter tous les actes nécessaires et non pas seulement ceux qui se révèlent indispensables à la procédure.

Au terme de notre amendement, nous proposons également de réaffirmer le principe de la liberté de choix de l'avocat par le bénéficiaire de l'aide juridique. En l'absence d'une telle désignation, ce sera, comme actuellement, le bâtonnier qui désignera l'avocat.

M. le président. Sans avoir la moindre intention d'émettre un avis sur le fond, monsieur Lederman, j'ai cru comprendre que vous cherchiez à remplacer le mot « authentique » par le mot « valable ». Ne pensez-vous pas que l'adjectif « convenable » serait préférable ?

M. Charles Lederman. Je ne suis pas comme le Gouvernement, qui a sur nos amendements une position bien déterminée. Je suis tout disposé quelquefois à accepter non seulement ce que suggère le Gouvernement, mais ce qu'il propose parfois !

M. le président. En l'occurrence, il s'agit non pas du Gouvernement, mais de votre président !

M. Charles Lederman. J'accepte votre proposition et je vous remercie, ainsi que M. le garde des sceaux. A nous trois, nous avons fait un texte qui ne sera peut-être pas adopté, mais qui, en tout cas, a plus de chance de l'être que celui de l'amendement non rectifié.

M. le président. Voilà une soirée qui, entre nous, se termine bien, monsieur Lederman ! (*Sourires.*)

Je suis donc saisi d'un amendement n° 72 rectifié, présenté par M. Lederman, Mme Frayse-Cazalis, MM. Pagès, Renar, Viron, Bécart et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté, et tendant à remplacer le deuxième alinéa de l'article 25 par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les avocats et les officiers publics ou ministériels sont choisis par le bénéficiaire seul.

« Les auxiliaires de justice engagent tous les actes qu'ils estiment nécessaires à la défense et perçoivent une rémunération convenable. »

Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. Quelque envie qu'elle puisse en avoir, la commission ne souhaite pas participer au jeu du meilleur qualificatif pour la rémunération ! En tout état de cause, elle est défavorable à cet amendement n° 72 rectifié, qui est contraire au système prévu par la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Les difficultés que vient d'éprouver l'auteur de l'amendement et que vous avez d'ailleurs su résoudre, monsieur le président, soulignent tellement la difficulté qu'il y a à définir ce que doit être la rémunération des auxiliaires de justice que j'adopterai le même point de vue que la commission sur cet amendement n° 72 rectifié.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 72 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 60, M. Laurin et les membres du groupe du R.P.R. proposent, dans la seconde phrase du dernier alinéa de l'article 25, de remplacer les mots : « qu'exceptionnellement et dans les conditions fixées » par les mots : « que dans des conditions appréciées ».

La parole est à M. Chérioux.

M. Jean Chérioux. Il s'agit d'une simple substitution de mots. Toutefois, ce n'est pas une question de pure forme, puisqu'il s'agit de supprimer le mot « exceptionnellement ». Mais je pense qu'il n'est pas nécessaire d'insister davantage sur l'importante modification proposée par cet amendement. Elle laisse plus de latitude au bâtonnier ou au président de l'organisme dont dépend l'auxiliaire de justice.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission y est favorable.

En effet, avec le mot « exceptionnel », on ne sait pas si la situation se produira une seule fois, deux, trois ou quatre fois. En revanche, l'expression : « dans des conditions appréciées » me semble beaucoup plus correspondre à ce que sera réellement la mission du bâtonnier dans une telle hypothèse.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

J'essaie de me placer dans l'intérêt du justiciable, qui est bien de bénéficier de la continuité du concours de l'avocat. Ce dernier ne doit pouvoir s'en affranchir que de manière en effet exceptionnelle, en tout cas pas au seul motif que son client vient d'obtenir l'aide juridictionnelle. Ce ne serait pas bien.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je voudrais compléter un tout petit peu le propos de M. le garde des sceaux.

On remplace le mot « exceptionnellement » par l'expression : « dans des conditions appréciées par le bâtonnier ». Le bâtonnier ne prendrait alors sa décision que parce que l'intéressé aurait reçu l'aide juridictionnelle ? C'est un mauvais procès fait au bâtonnier.

Personnellement, je lui fais confiance pour apprécier s'il y a lieu de le faire, et je retire le caractère exceptionnel, dont personne ne mesure vraiment la signification.

La commission demeure favorable à l'amendement n° 60.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 60.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Avouons que le terme « exceptionnellement » est aussi précis que l'expression « dans des conditions appréciées » !

Quant au fond, je penche plutôt pour l'argumentation de M. le garde des sceaux. En effet, dans toute la mesure possible, il vaut mieux que ce soit l'auxiliaire de justice qui a prêté son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle avant que celle-ci ait été accordée qui continue. L'adverbe « exceptionnellement » est donc, en l'espèce, celui qui convient le mieux.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 60, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 25, ainsi modifié.

(*L'article 25 est adopté.*)

Article 26

M. le président. « Art. 26. - En cas d'appel, le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est assisté ou représenté par l'avocat qui lui avait prêté son concours en première instance au titre de cette aide, sauf choix contraire de la partie ou refus de l'avocat. » - (*Adopté.*)

Article 27

M. le président. « Art. 27. - L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau.

« Le montant de cette dotation résulte, d'une part, du nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau et, d'autre part, du produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur de référence.

« Pour les aides juridictionnelles totales, l'unité de valeur de référence est majorée en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent être soumis à discussion commune.

Le premier, n° 73, présenté par M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Pagès, Renar, Viron, Bécart et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté, vise à rédiger ainsi cet article :

« L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation correspondant aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau.

« Le montant de cette dotation résulte de la rémunération authentique - frais et honoraires - des auxiliaires de justice pour tous les actes de défense qu'ils auront librement engagés. »

Le second, n° 11, déposé par M. Dejoie, au nom de la commission, vise à rédiger comme suit l'article 27 :

« L'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle perçoit une rétribution.

« Cette rétribution est égale au produit d'un coefficient par type de procédure par une unité de valeur de référence.

« L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. Cette dotation est versée en début d'année, dans les conditions prévues à l'article 29. Elle est égale au total des rétributions des missions d'aide juridictionnelle confiées l'année précédente aux avocats du barreau, calculées comme il est dit à l'alinéa précédent. Elle est ajustée en fonction de l'évolution du nombre des missions effectivement confiées.

« La loi de finances détermine annuellement l'unité de valeur mentionnée au deuxième alinéa du présent article. »

La parole est à M. Lederman, pour défendre l'amendement n° 73.

M. Charles Lederman. Monsieur le président, je souhaite rectifier cet amendement en substituant, dans le deuxième alinéa du texte proposé, au mot « authentique » le mot « convenable ».

M. le président. L'amendement n° 73 rectifié a donc pour objet de rédiger l'article 27 de la manière suivante :

« L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation correspondant aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau.

« Le montant de cette dotation résulte de la rémunération convenable - frais et honoraires - des auxiliaires de justice pour tous les actes de défense qu'ils auront librement engagés. »

Veuillez poursuivre, monsieur Lederman.

M. Charles Lederman. Cet amendement a pour objet de reconnaître à l'auxiliaire de justice assurant la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle des conditions de travail et de rémunération identiques à celles qui sont les siennes dans le secteur non aidé. C'est là, selon nous, une condition indispensable pour éviter l'instauration d'une défense à deux vitesses, ainsi que la mise en cause, par ce biais, du principe d'égalité des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle devant la justice.

Nous estimons, en effet, que l'amélioration de la législation en matière d'aide juridique risque d'entraîner des charges supplémentaires pour les auxiliaires de justice. Ce risque existe - nous l'avons déjà indiqué à plusieurs reprises - parce que l'effort budgétaire dans le domaine de la justice ne pourra, compte tenu des mesures qui ont été annoncées par le Gouvernement, être suffisant. Se rend-on bien compte que le budget de l'aide légale correspond aujourd'hui à la construction de douze kilomètres d'autoroute ?

Le dispositif prévu par le Gouvernement risque d'aboutir à ce qu'un nombre de plus en plus grand d'avocats éprouvent des difficultés à plaider au titre de l'aide légale, compte tenu des frais qu'ils ont à supporter, l'indemnisation future - ou la rétribution, pour employer le terme qui a été retenu par le Gouvernement - faute d'un budget suffisant, n'étant pas en rapport avec le travail qu'ils fournissent, avec les responsabilités qui leur incombent ni avec leurs compétences.

Notre amendement vise à promouvoir une autre voie pour la rétribution des auxiliaires de justice en affirmant la nécessité de pourvoir, dans le cadre de l'aide juridictionnelle, aux besoins exigés pour une bonne défense.

Le Gouvernement doit prendre ses responsabilités dans le domaine budgétaire, faute de quoi le caractère discriminatoire de l'accès au droit se trouvera inévitablement renforcé.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 73 rectifié et présenter l'amendement n° 11.

M. Luc Dejoie, rapporteur. La commission est défavorable à l'amendement n° 73 rectifié.

En effet, il va à l'encontre du système qu'elle propose. Sans vouloir jouer sur quelque mot que ce soit, il me semble que tout le monde a considéré que le mot « rémunération » ne convenait pas pour exprimer ce qui est versé aux avocats, même si on lui affecte le qualificatif « convenable », ce qui, à mon sens, ne fait qu'aggraver les choses.

Quant à l'amendement n° 11, il tend à réécrire intégralement l'article 27. Je me suis expliqué quelque peu à son sujet lors de mon propos liminaire.

En fait, le système proposé par le Gouvernement est d'une rare complexité. Il consiste à affecter une enveloppe à chaque barreau, ladite enveloppe devant permettre de rétribuer la totalité des missions d'aide judiciaire achevées, étant entendu - M. le garde des sceaux l'a redit - que le tout était soumis à réajustement en fin d'année.

Cet ensemble ne nous a pas paru d'une clarté remarquable. C'est pourquoi la commission a souhaité réécrire cet article.

Initialement, on avait pris pour référence la rémunération à l'heure de travail. Mais l'Assemblée nationale y a substitué la notion d'unité de valeur. La commission des lois souhaite conserver cette dernière. De plus, chaque opération aurait son propre coefficient.

La première partie de l'amendement concerne l'affirmation du principe d'une rétribution.

La deuxième partie traite de la détermination du montant de cette rétribution, à savoir la multiplication du coefficient par l'unité de valeur.

J'en viens à la troisième partie ainsi rédigée :

« L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. Cette dotation est versée en début d'année, dans les conditions prévues à l'article 29. Elle est égale au total des rétributions des missions d'aide juridictionnelle confiées l'année précédente aux avocats du barreau, calculées comme il est dit à l'alinéa précédent. Elle est ajustée en fonction de l'évolution du nombre des missions effectivement confiées. »

Notez, mes chers collègues, que nous avons employé le mot « confiées » et non le mot « achevées ». En effet, on le sait très bien, une mission peut être achevée très longtemps après avoir été confiée. Or, pendant tout ce temps le professionnel aura travaillé. Par conséquent, il apparaît souhaitable que les calculs soient effectués à partir du moment où l'affaire est conclue.

Enfin, pour éviter que des difficultés ne surgissent au fil des années, nous terminons l'article 27 par un quatrième alinéa ainsi rédigé :

« La loi de finances détermine annuellement l'unité de valeur mentionnée au deuxième alinéa du présent article. »

Par conséquent, le système est parfaitement bouclé : le premier point concerne la rétribution, le deuxième les modalités de calcul de celle-ci, le troisième les modalités de calcul de la dotation de l'Etat à partir du nombre des missions dont le coût est calculé comme on le sait, le quatrième, l'ajustement annuel de l'unité de valeur dans le cadre de la loi de finances. Ce dispositif présente l'avantage, selon nous, de la parfaite clarté et de l'absence totale d'ambiguïté.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 73 rectifié et 11 ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Dans l'amendement n° 73 rectifié, je constate que la « rémunération authentique » est devenue « rémunération convenable ». Je vois là, certes, un progrès sémantique tout à fait considérable mais qui ne me sera pas d'un grand secours lorsque je discuterai du montant de l'enveloppe globale avec mon collègue ministre délégué au budget, même si le qualificatif « convenable » peut conduire ce dernier à modérer la verdeur de son langage. (*Sourires.*) Pour cette raison, je ne serai pas favorable à l'amendement n° 73 rectifié.

Quant à l'amendement n° 11, sur lequel je m'expliquerai un peu plus longuement, je suis certain que M. le rapporteur ne sera pas très surpris que je n'y sois pas favorable, et ce pour toute une série de raisons, plus ou moins importantes.

La première concerne le mode de calcul de ce que la commission appelle la rétribution de l'avocat et que le Gouvernement, lui, sur les observations des avocats, avait préféré nommer « contribution ». Mais ce point de terminologie n'est pas très important.

Votre commission, suivant l'Assemblée nationale, estime que le calcul de cette contribution rétributive doit reposer sur un coefficient par type de procédure et sur une unité de valeur de référence.

Ce système est peut-être assez abstrait mais c'est celui qui est utilisé, aujourd'hui, pour fixer les indemnités en cas de commission d'office. Nous retrouvons là quelque chose de connu. Or ce système a été critiqué - avec l'appui, à ce moment-là, de toutes les organisations d'avocats - par la commission Bouchet, qui avait suggéré un autre système. Ce dernier, qui avait été retenu par le Gouvernement, reposait sur des bases concrètes, notamment sur le nombre d'heures par type de procédure.

Je sais très bien que certains avocats - pas tous - craignent que ce mécanisme proposé par la commission Bouchet et repris par le Gouvernement ne conduise, un jour, à l'établissement d'un barème qui serait utilisé hors du cadre de l'aide judiciaire. Je crois que ce qui vous est proposé, aujourd'hui, mesdames, messieurs les sénateurs, est beaucoup moins favorable pour les avocats qui accompliront effectivement des missions d'aide juridictionnelle que le système envisagé par le Gouvernement. Tendrant en quelque sorte mon oreille, j'entends un certain nombre de barreaux qui sont en train de s'en rendre compte.

En effet, le système proposé par le Gouvernement présente un intérêt certain : si le nombre d'heures peut être facilement fixé, même si l'on peut discuter sur le coût horaire - mais on est dans le cadre d'une négociation - en revanche, lorsqu'il faudra discuter d'un coefficient par type de procédure sur une unité de référence, je dirai : bon courage !

Deuxième point : la suppression de la modulation de la dotation entre les barreaux. Je rappellerai que nous connaissons - plusieurs d'entre vous y ont fait allusion - le coût de l'aide judiciaire, qui est variable selon que les cabinets d'avocats traitent plus ou moins d'affaires de ce type. La répartition de ces affaires entre les avocats d'un même barreau dépend principalement de la politique de l'ordre en la matière, mais ce que les ordres ne peuvent pas maîtriser, c'est la charge qui pèse globalement sur tel ou tel barreau.

Or si l'on fait le rapport entre le nombre d'affaires judiciaires supportées par un barreau et le nombre d'avocats inscrits à ce barreau, on voit qu'il existe une inégalité formidable entre les différents barreaux.

Voici quelques exemples pour 1990 : une affaire et demie par avocat à Paris, 15 affaires par avocat à Nantes, 44 affaires à Marmande, 60 affaires à Montbéliard, 110 affaires à Douai... Les situations ne sont pas comparables !

On relève les mêmes inégalités pour les commissions d'office : 2,7 commissions d'office par avocat à Paris, 12,5 par avocat à Toulon, 19,5 à Rodez, 27 à Colmar, 40 à Bobigny.

Pour corriger ces inégalités qui ne peuvent pas être maîtrisées par les barreaux, le Gouvernement avait proposé que soit majorée la dotation des barreaux les plus chargés en aide juridictionnelle. C'est, je crois, le seul moyen de compenser des situations qui tiennent à des conditions locales et sociales et sur lesquelles les barreaux n'ont pas de prise. Voilà pourquoi je regrette que votre commission propose la suppression de cette disposition. Il faut que nous réfléchissions à cette

question, mais il semble que, dans un certain nombre de situations, l'égalité entre les citoyens passe quelquefois par l'inégalité dans les mesures sociales.

La troisième raison de mon désaccord est la suivante : cet amendement tend à prévoir que chaque avocat recevra, en principe, une rétribution égale au montant de la contribution versée par l'Etat au barreau. Or je vous propose - mais peut-être me suis-je mal fait comprendre - de décentraliser le mode de gestion de la dotation. En effet, seuls les ordres peuvent déterminer, compte tenu des conditions locales, de la situation des barreaux, voire des particularités de chaque affaire, ce qui doit revenir à tel avocat ou à tel autre. Je regretterais que l'on règle ces questions à Paris. Il vaudrait mieux qu'elles soient réglées à Rodez ou à Montbéliard, par exemple.

Il convient donc de laisser aux barreaux une marge de liberté suffisante pour qu'ils puissent déterminer eux-mêmes les règles gouvernant la rétribution effectivement perçue par l'avocat qui a accompli sa mission d'aide juridictionnelle.

Enfin, la dernière raison - plus technique, celle-là - de mon opposition réside dans le fait que l'amendement que vous défendez, monsieur le rapporteur, prévoit que la dotation de l'Etat sera calculée sur la base des missions confiées aux barreaux. Or l'une des règles fondamentales des finances publiques est que l'Etat ne doit, en définitive, payer que le service effectivement accompli.

En matière d'aide juridictionnelle, dès que celle-ci est accordée, un avocat est désigné, et une mission est donc « confiée » au barreau. Mais, dans certains cas, une action judiciaire n'est pas intentée, et donc la mission n'est pas effectivement accomplie. L'Etat ne peut devoir rémunérer de telles missions non effectuées !

Mais cette raison est, à mon sens, beaucoup moins importante que les précédentes.

Tels sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les motifs pour lesquels le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 11.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 73 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 11.

M. Charles Lederman. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Charles Lederman. Aux termes du deuxième alinéa de cet amendement, la rétribution « est égale au produit d'un coefficient par type de procédure par une unité de valeur de référence ».

M. le rapporteur a précisé tout à l'heure que ce coefficient serait fixé, par exemple, pour un divorce ou pour une succession. Une fois fixé, le coefficient sera-t-il le même quelles que soient les difficultés rencontrées au cours de la procédure ?

En fonction de votre réponse, monsieur le rapporteur, je prendrai position, et je dirai de quelle manière lors de mon explication de vote. Les arguments présentés par M. le garde des sceaux sur les différents problèmes posés par cet amendement n° 11 donnent en effet à réfléchir.

M. Luc Dejoie, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Luc Dejoie, rapporteur. Monsieur Lederman, la rétribution est fixée « par type de procédure », ce qui permet de détailler selon les cas : un coefficient sera prévu pour les divorces par consentement mutuel, un autre pour les divorces pour faute, un troisième pour les séparations de corps, etc. Il faudra, bien sûr, que les professionnels sachent apprécier l'importance du coefficient, en liaison avec les pouvoirs publics.

Deux éléments devront être mis au point pour déterminer la dotation : tout d'abord, le montant ou l'importance du coefficient ; ensuite, d'une manière plus générale, le montant de l'unité de valeur.

S'agissant du tarif horaire, monsieur le garde des sceaux, permettez-moi de citer l'exemple des *lawyers* anglo-saxons : dès que vous entrez dans leur bureau, ils déclenchent leur compteur ! Dans notre pays, on ne travaille pas ainsi. Le tarif horaire n'est un élément favorable ni pour le justiciable ni pour le professionnel. Vous avez d'ailleurs dit vous-même, monsieur le garde des sceaux, que la tarification n'était souhaitée par personne, pour ne pas dire qu'elle était repoussée par tout le monde.

Par ailleurs, monsieur le garde des sceaux, vous dites qu'il faut laisser plus de liberté aux barreaux pour savoir comment rémunérer les avocats. Faut-il admettre que les barreaux, sur leurs ressources propres...

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Non !

M. Luc Dejoie, rapporteur. ... pourront abonder la dotation pour déterminer telle ou telle rémunération supplémentaire ? Je ne pense pas que tel soit l'esprit de ce texte !

Le barreau n'est qu'une « interface » : il reçoit une somme, il la répartit. Il n'est nullement indiqué qu'il devra verser plus ou moins !

La commission reste donc attachée à son système.

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je demande la parole.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je ne pensais pas reprendre la parole, mais, après avoir entendu M. le rapporteur, je voudrais apporter un complément d'information.

J'ai bien entendu que M. le rapporteur restait sur sa position : il n'y aura pas de modulation entre les barreaux. Dans la mesure où l'amendement de la commission va vraisemblablement être adopté, cela signifie que, en 1994, tout le monde - chaque avocat - percevra la même somme, quel que soit son barreau. Autrement dit, l'avocat du barreau de Paris, qui traite en moyenne une affaire et demie d'aide juridictionnelle par an, recevra la même rétribution que l'avocat du barreau de Bobigny, qui en traite quarante par an. Cela me paraît poser un problème !

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Compte tenu des précisions qui viennent d'être apportées, j'indique que le groupe communiste votera contre l'amendement n° 11.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 11, repoussé par le Gouvernement.

M. Guy Allouche. Le groupe socialiste vote contre.

(Après une première épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte l'amendement.)

M. le président. En conséquence, l'article 27 est ainsi rédigé.

Mes chers collègues, cinquante-sept amendements restent à examiner, ce qui représente environ cinq heures de débat. Tout espoir n'est pas perdu de faire entrer demain le train en gare avant le dîner !

7

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de Mme le Premier ministre un projet de loi sur la répartition, la police et la protection des eaux.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 346, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

8

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Jean Huchon un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux rapports entre les agents commerciaux et leurs mandants (n° 340, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 342 et distribué.

J'ai reçu de M. Etienne Dailly un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution de MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Claude Estier et des membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés administrativement tendant à modifier l'article 10 du règlement du Sénat (n° 290, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 343 et distribué.

9

DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Genton un rapport d'information, fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes instituée par l'article 6 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, sur la IV^e conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, qui s'est tenue à Luxembourg les 6 et 7 mai 1991.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 344 et distribué.

J'ai reçu de M. Paul Masson un rapport d'information, fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes instituée par l'article 6 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, sur la jurisprudence européenne récente en matière de libre circulation des personnes.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 345 et distribué.

10

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 30 mai 1991, à dix heures, à quinze heures et, éventuellement, le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 310, 1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'aide juridique.

Rapport n° 338 (1990-1991) de M. Luc Dejoie, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au projet de loi portant réforme hospitalière, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence (n° 309, 1990-1991), est fixé au lundi 3 juin 1991, à douze heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans un débat

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, les inscriptions de parole dans la discussion générale du projet de loi portant réforme hospitalière, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence (n° 309, 1990-1991), devront être faites au service de la séance avant le lundi 3 juin 1991, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 30 mai 1991, à zéro heure cinquante-cinq.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND*

QUESTIONS ORALES

Augmentation des effectifs de la gendarmerie nationale en zone rurale

320. - 29 mai 1991. - **M. Jean Boyer** appelle l'attention de **M. le ministre de la défense** sur les conséquences préjudiciables à la sécurité des citoyens dans les zones rurales des mesures visant à restreindre les astreintes de la gendarmerie nationale prises par son prédécesseur et qui, en ayant pour effet de réduire sensiblement la rapidité d'intervention de ce service public, les jours précisément où sa présence risque d'être particulièrement nécessaire, nuisent considérablement à son efficacité. Il lui demande si, afin d'apaiser les inquiétudes justifiées des élus et des populations, tout en respectant le souci non moins légitime des gendarmes d'une amélioration de leurs conditions de vie, il ne lui semblerait pas préférable d'envisager une augmentation des effectifs des brigades.

Position de la France dans les négociations concernant la réforme de la politique agricole commune

321. - 29 mai 1991. - **M. Jean Boyer** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire et des reconversions, chargé de l'aménagement du territoire et des reconversions**, sur l'inquiétude des jeunes agriculteurs de son département concernant l'état d'avancée des négociations et réflexions communautaires relatives à la réforme de la politique agricole commune. Il constate que, dans l'accord du 24 mai 1991 sur les prix agricoles de la campagne 1991-1992, les ministres de l'agriculture des Douze ont décidé de geler la plupart des prix et de renforcer la lutte contre la surproduction. Cet accord revêt un caractère transitoire, en attendant les négociations relatives à la réforme de la politique agricole commune. Ces dernières connaissent elles-mêmes un parallélisme de calendrier avec les négociations ouvertes dans le cadre du G.A.T.T. On connaît les

difficultés déjà survenues dans ce contexte pour défendre les principes traditionnels de la P.A.C. vis-à-vis des Etats-Unis. Ce parallélisme de calendrier est un fort facteur d'inquiétude. Aussi souhaite-t-il l'interroger sur les orientations que la France entend privilégier dans les négociations à venir, compte tenu de la nécessité de tenir aux agriculteurs un discours responsable quant à leur devenir professionnel, la mission qui doit être préservée à l'agriculture, et la politique à mener à l'égard des jeunes exploitants.

Indemnisation des villes propriétaires d'abattoirs

322. - 29 mai 1991. - **M. Paul Souffrin** constate que les quotas laitiers européens ont pour conséquence de réduire le cheptel et le nombre des abattoirs dans notre pays et que les dispositions de la loi n° 65-543 du 8 juillet 1965 relatives aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande favorisent la concentration de l'activité d'abattage, en prévoyant l'indemnisation des villes propriétaires d'abattoirs pour les préjudices financiers occasionnés par leur fermeture. Pour 1990 et 1991, le ministère de l'intérieur n'a disposé d'aucun crédit à cet effet. De nombreuses villes, qui ont pris une décision de fermeture depuis plusieurs années déjà, rencontrent ainsi des difficultés budgétaires importantes. C'est le cas de Thionville où l'abattoir public est fermé depuis juillet 1990 et dont le préjudice a été estimé à plus de 20 millions de francs. Depuis, elle attend une indemnisation. Il interroge **M. le ministre de l'intérieur** sur les dispositions urgentes qu'il compte prendre, compte tenu du nombre important de sites d'abattage fermés chaque mois, pour abonder la ligne budgétaire de son ministère, afin de permettre l'indemnisation des collectivités locales.

Conséquences du marché unique européen dans les régions frontalières

323. - 29 mai 1991. - **M. Paul Souffrin** constate que l'ouverture du marché unique européen en 1991 et la suppression des barrières douanières intracommunautaires entraîneront la disparition de la plupart des autoports et centres de transit aux frontières. Selon certaines études, 20 000 emplois seraient directement menacés en France dans les différentes professions, compte non tenu des réductions d'effectifs dans les services des douanes. Dans ces conditions, l'inquiétude est grande parmi les douaniers, les salariés et les responsables des entreprises transitaies, ainsi que parmi les élus des communes qui possèdent un site de transit. Par exemple, le syndicat intercommunal du centre de transit routier de Thionville-Yutz, qui emploie 195 salariés, a réalisé d'importants investissements pour faire face à l'augmentation constante et considérable du trafic. Son éventuelle fermeture constituerait un nouvel affaiblissement du tissu économique et social de la région lorraine. Il interroge **M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget**, sur les mesures envisagées par le Gouvernement, en relation avec la C.E.E., pour assurer la reconversion des sites et la diversification de ceux qui seront maintenus, il espère que celui de Thionville-Yutz sera pérennisé. Il souhaiterait savoir quelles missions continueront à être confiées aux services douaniers pour assurer efficacement la protection de l'économie, de la santé et de la sécurité publique dans notre pays.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 29 mai 1991

SCRUTIN (N° 103)

sur l'amendement n° 65, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, à l'article 4 du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'aide juridique.

Nombre de votants : 318
 Nombre de suffrages exprimés : 318

Pour : 16
 Contre : 302

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

Henri Bangou
 Marie-Claude
 Beaudeau
 Jean-Luc Bécart
 Danielle
 Bidard-Reydet

Paulette Fost
 Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Charles Lederman
 Félix Leyzour
 Héléne Luc

Louis Minetti
 Robert Pagès
 Ivan Renar
 Paul Souffrin
 Hector Viron
 Robert Vizet

Ont voté contre

François Abadie
 Philippe Adnot
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Guy Allouche
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Jean Arthuis
 Alphonse Arzel
 François Autain
 Germain Authié
 Honoré Baillet
 José Ballarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Bernard Barraux
 Jean-Paul Bataille
 Gilbert Baumet
 Jean-Pierre Bayle
 Henri Belcour
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Claude Belot
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Maryse Bergé-Lavigne
 Roland Bernard
 Daniel Bernardet
 Roger Besse
 Jean Besson
 André Bettencourt
 Jacques Bialski
 Pierre Biarnes
 Jacques Bimbenet
 François Blaizot
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 Marc Bœuf
 André Bohl

Roger Boileau
 Christian Bonnet
 Marcel Bony
 Amédée Bouquerel
 Joël Bourdin
 Yvon Bourges
 Philippe
 de Bourgoing
 Jean-Eric Bousch
 Raymond Bouvier
 André Boyer
 Jean Boyer
 Louis Boyer
 Jacques Braconnier
 Paulette Briseperrière
 Louis Brives
 Camille Cabana
 Guy Cabanel
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Jacques Carat
 Paul Caron
 Ernest Cartigny
 Robert Castaing
 Louis de Catuelan
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Gérard César
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 William Chervy
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collard
 Henri Collette

Yvon Collin
 Françoise Collomb
 Claude Cornac
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Maurice
 Couve de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Etienne Dailly
 Michel Darras
 André Daugnac
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 André Delelis
 Gérard Delfau
 François Delga
 Jacques Delong
 Jean-Pierre Demerliat
 Charles Descours
 Rodolphe Désiré
 André Diligent
 Michel Doublet
 Franz Duboscq
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Ambroise Dupont
 Hubert
 Durand-Chastel
 Bernard Dussaut
 André Egu
 Jean-Paul Emin
 Claude Estier
 Jean Faure
 Marcel Fortier

André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Aubert Garcia
 Gérard Gaud
 Jean-Claude Gaudin
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 François Giacobbi
 Charles Ginésy
 Jean-Marie Girault
 Paul Girod
 Henri Goetschy
 Jacques Golliet
 Marie-Fanny Gourmay
 Yves
 Goussebaire-Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jean Grandon
 Paul Graziani
 Roland Grimaldi
 Georges Gruillot
 Yves Guéna
 Robert Guillaume
 Bernard Guyomard
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Nicole
 de Hauteclouque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Luc Jeambrun
 Charles Jolibois
 André Jourdain
 Louis Jung
 Paul Kauss
 Philippe Labeyrie
 Pierre Lacour
 Pierre Lafitte
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Tony Larue
 Robert Laucourmet
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Bernard Legrand

Jean-François
 Le Grand
 Edouard Le Jeune
 Max Lejeune
 Charles-Edmond
 Lenglet
 Marcel Lesbros
 François Lesein
 Roger Lise
 Maurice Lombard
 Paul Loridant
 François Louisy
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Philippe Madrelle
 Kléber Malécot
 Michel Manet
 Hubert Martin
 Jean-Pierre Masseret
 Paul Masson
 François Mathieu
 Serge Mathieu
 Michel
 Maurice-Bokanowski
 Jean-Luc Mélenchon
 Jacques de Menou
 Louis Mercier
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Héléne Missoffe
 Louis Moïnard
 René Monory
 Claude Mont
 Geoffrey
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Michel Moreigne
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ormano
 Paul d'Ormano
 Georges Othily
 Jacques Oudin
 Sosefo Makapé Papilio
 Charles Pasqua
 Bernard Pellarin
 Albert Pen
 Guy Penne
 Jean Pépin
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Hubert Peyou
 Jean Peyrafitte
 Louis Philibert
 Alain Pluchet

Christian Poncelet
 Michel Poniatowski
 Robert Pontillon
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 Jean Pourchet
 André Pourny
 Claude Pradille
 Claude Prouvreur
 Jean Puech
 Roger Quilliot
 Henri de Raincourt
 Albert Ramassamy
 René Regnault
 Henri Revol
 Roger Rigaudière
 Guy Robert
 Jean-Jacques Robert
 Jacques Roccaserra
 Nelly Rodi
 Jean Roger
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Michel Rufin
 Claude Saunier
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Bernard Seillier
 Paul Séramy
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Jean Simonin
 Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Jacques Sourdilhe
 Louis Souvet
 Pierre-Christian
 Taittinger
 Fernand Tardy
 Martial Taugourdeau
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouët
 Georges Treille
 François Trucy
 Dick Ukewi
 Jacques Valade
 André Vallet
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 André Vezinhet
 Marcel Vidal
 Robert Vigouroux
 Xavier de Villepin
 Serge Vinçon
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges
 Voisin

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

Ne peut prendre part au vote

(En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution.)

M. Marcel Debarge.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 104)

sur l'amendement n° 71, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, à l'article 22 du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'aide juridique.

Nombre de votants : 318
Nombre de suffrages exprimés : 318

Pour : 16
Contre : 302

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

Henri Bangou
Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Danielle
Bidard-Reydet

Paulette Fost
Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Jean Garcia
Charles Lederman
Félix Leyzour
Hélène Luc

Louis Minetti
Robert Pagès
Ivan Renar
Paul Souffrin
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre

François Abadie
Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Guy Allouche
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
François Autain
Germain Authié
Honoré Baillet
José Ballarelli
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Jean-Pierre Bayle
Henri Belcour
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Claude Belot
Jacques Bérard
Georges Berchet
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Daniel Bernardet
Roger Besse
Jean Besson
André Bettencourt
Jacques Bialski
Pierre Biarnes
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
Marc Bœuf
André Bohl

Roger Boileau
Christian Bonnet
Marcel Bony
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
André Boyer
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Brispierre
Louis Brives
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Jacques Carat
Paul Caron
Ernest Cartigny
Robert Castaing
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Gérard César
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
William Chervy
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Henri Collette

Yvon Collin
Francisque Collomb
Claude Cornac
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Maurice
Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Michel Darras
André Daugnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
André Delelis
Gérard Delfau
François Delga
Jacques Delong
Jean-Pierre Demerliat
Charles Descours
Rodolphe Désiré
André Diligent
Michel Doublet
Michel
Dreyfus-Schmidt
Franz Dubosq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
Bernard Dussaut
André Egu
Jean-Paul Emin
Claude Estier
Jean Faure

Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Aubert Garcia
Gérard Gaud
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Marie-Fanny Gournay
Yves
Goussebaire-Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Roland Grimaldi
Georges Gruillot
Yves Guéna
Robert Guillaume
Bernard Guymard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Nicole
de Hauteclocque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Paul Kauss
Philippe Labeyrie
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Tony Larue
Robert Laucourmet
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Bernard Legrand

Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
François Lesein
Roger Lise
Maurice Lombard
Paul Loridant
François Louisy
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Philippe Madrelle
Kléber Malécot
Michel Manet
Hubert Martin
Jean-Pierre Masseret
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
Maurice-Bokanowski
Jean-Luc Mélenchon
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moinard
René Monory
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Michel Moreigne
Jacques Mossion
Arthur Moulin
Georges Mouly
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Georges Othly
Jacques Oudin
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarain
Albert Pen
Guy Penne
Jean Pépin
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Alain Pluchet
Christian Poncelet

Michel Poniatowski
Robert Pontillon
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pouchet
André Pourny
Claude Prouille
Claude Prouvoeur
Jean Puech
Roger Quilliot
Henri de Raincourt
Albert Ramassamy
René Regnault
Henri Revol
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Jacques Roccaserra
Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Roger Romani
Gérard Roujas
André Rouvière
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Michel Rufin
Claude Saunier
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Paul Séramy
Frank Sérusclat
René-Pierre Signé
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdil
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Fernand Tardy
Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
André Vallet
Pierre Vallon
Albert Vecten
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges
Voisin

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Ne peut prendre part au vote

(En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution.)

M. Marcel Debarge.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 317
Nombre de suffrages exprimés : 317
Majorité absolue des suffrages exprimés : 159

Pour l'adoption : 16
Contre : 301

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.