

Annexe 4.7. Etude comparative sur l'accès au droit (SAEI) 2012/2013

SADJAV – CR – 12.09.2013 : source : fiches du SAEI 2012 / 2013

Présentation synthétique des structures intégrées d'aide juridictionnelle aux Etats-Unis, au Québec et au Royaume-Uni

Nature et Financement de ces structures:

- Etats-Unis, le *Public Defender Service*: structure publique, fonds de nature fédérale ou étatique, montants variables selon les états, chaque structure a une organisation propre, pas d'uniformité à l'échelle du territoire.
- Royaume-Uni, le *Public Defender Service*, inspiré du modèle américain : structure publique mise en place à titre expérimental (villes de Cheltenham, Darlington, Pontypridd et Swansea).
- Québec: Les centres communautaires d'aide juridique (11): dépendant de la Commission des services juridiques, organisme public. Fonds de nature publique et d'origine variée (province du Québec, Etat fédéral du Canada, recouvrement).

Champ de compétence:

- Etats-Unis: matière pénale, conseil et assistance contentieuse.
- Royaume-Uni: matière pénale, conseil et assistance contentieuse.
- Québec: contentieux variés, conseil et assistance contentieuse.

Statut de l'avocat au sein de ces structures:

- Etats-Unis: avocats (+psychologues, enquêteurs, experts en criminalistique) salariés de la structure. Engagement d'une durée variable, de quelques années à l'ensemble de la carrière.
- Royaume-Uni: avocats salariés du Legal Service Commission. Actuellement, 27 solicitors sont employés par le LSC.
- Québec: avocats (+ notaires) salariés (CDI exceptionnellement CDD). L'avocat employé à plein temps par un centre doit se consacrer exclusivement à l'exercice de ses fonctions par cet employeur et ne peut effectuer une assistance juridique auprès d'une clientèle parallèle. Le statut d'avocat permanent peut être obtenu après 1 an de fonctions. Les salaires sont déterminés par une convention collective. Le salaire moyen annuel est de 48.000 à 100.000\$ canadiens.

Coexistence avec d'autres dispositifs :

- Royaume-Uni: l'essentiel de l'activité de l'aide juridictionnelle demeure assuré par des avocats du secteur privé (barristers et solicitors).
- Québec: Coexistence des centres communautaires et du secteur libre. Lors des dernières statistiques on comptait 368 avocats permanents pour 103.692 dossiers traités (contre 2066 avocats du secteur libre pour 81.191 dossiers traités).



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SECRETARIAT GÉNÉRAL

SERVICE DES AFFAIRES
EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

FABRICATION DES DOCUMENTS EN FRENCH/ENGLISH par le département de l'Étude Organisation de l'assistance juridique dédiée aux justiciables - Décembre 2012.doc

L'organisation de l'assistance juridique dédiée aux justiciables (Allemagne, Espagne, Etats-Unis, Pays-Bas, Québec, Royaume-Uni) Etude réalisée par le Bureau du droit comparé du SAEI-novembre 2012

Dans l'ensemble des pays étudiés, l'assistance juridique dédiée aux justiciables existe, sous des formes variées, et peut se décliner autour de deux grands axes : la consultation juridique et/ou l'assistance juridictionnelle.

Dans trois pays (Espagne, Etats-Unis et Pays-Bas), l'assistance juridique est protégée par des dispositions constitutionnelles ou par la jurisprudence de la Cour Suprême¹. Dans trois autres pays (Allemagne, Québec et Royaume-Uni), l'assistance aux justiciables est consacrée par des lois².

Dans l'ensemble des pays, les *structures juridiques* dédiées aux justiciables sont aussi très différentes, et varient en fonction de la *nature* de l'assistance juridique et de la *matière* qui fait l'objet de cette assistance.

- La *consultation juridique* peut toujours être dispensée par des cabinets d'avocats. Dans certains pays, on peut noter aussi une intervention fréquente en ce domaine du secteur associatif ou de la pratique de l'assistance juridique en ligne (Etats-Unis, Pays-Bas).
- C'est surtout en ce qui concerne l'*assistance juridictionnelle*, que les différences entre les pays sont les plus marquées.

Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni³, existe l'institution du *Public Defender Services*, véritable structure intégrée d'avocats spécialisés dans la défense des justiciables qui disposent de faibles revenus. Au Québec, on peut retrouver une structure voisine, le *centre communautaire juridique*, au sein de laquelle des avocats permanents de l'aide juridique, assurent dans un cadre salarié, des missions d'aide juridictionnelle.

¹ En Espagne, l'aide juridictionnelle, appelée « *assistance judiciaire gratuite* » est régie par une loi de 1996 et le principe de gratuité de la justice est garanti constitutionnellement. Aux Pays-Bas, l'article 18 de la Constitution dispose que toute personne peut se faire assister en justice, complété par une loi du 23 décembre 1993. Aux Etats-Unis, le droit à l'aide juridictionnelle est considéré comme une composante du procès équitable depuis un arrêt de la Cour suprême de 1963, mais cette jurisprudence est réservée à la matière pénale.

² En Allemagne, il s'agit de certaines dispositions du Code de procédure civile et du Code de procédure pénale. Au Québec, c'est la loi du 3 juillet 1972 sur l'aide juridique et sur la prestation de certains autres services juridiques qui traite de la matière. Aux Pays-Bas, la matière est régie par une loi spécifique de 1949, le « *Legal Aid and Advice Act* ».

³ A titre expérimental pour le Royaume-Uni.

Le plus souvent, l'aide juridictionnelle est cependant assurée par des avocats exerçant de façon libérale et ayant reçu une habilitation par un organisme supervisant l'aide juridictionnelle⁴. Cet organisme peut être le *Public Defender Services*, lui-même, lorsqu'il a subdélégué la défense pénale à un cabinet privé (**Etats-Unis**), le «*Legal Services Commission*» (**Royaume-Uni**), le *Conseil de l'aide juridictionnelle*, «*Raad voor Rechtsbijstand*» (**Pays-Bas**), ou bien encore, le *Collège des avocats*, «*collegio de los abogados*» (**Espagne**). L'habilitation est nécessaire, lorsqu'il s'agit du contentieux pénal (**Etats-Unis**), ou en toutes matières (**Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni**). En **Allemagne** et au **Québec**, il n'existe toutefois pas de système d'habilitation.

1 - L'assistance dans le cadre de la consultation juridique

C'est aux **Pays-Bas** que la consultation juridique est la plus développée, avec en particulier la mise en place de bureaux de consultations juridiques performants et un système développé d'informations juridiques en ligne. La consultation juridique est privilégiée, à l'instar de toutes les institutions précontentieuses. Aux **Etats-Unis** et au **Royaume-Uni**, les conseils juridiques peuvent être dispensés dans de nombreuses matières, par des avocats ou des associations, tandis qu'en **Allemagne**, ils ne sont fournis que par des avocats, et exclus en matière pénale. Dans ce dernier pays, le conseil juridique n'est fourni qu'à l'intention de personnes présentant des difficultés financières.

Avocats rémunérés par l'Etat en Allemagne

En **Allemagne**, les consultations juridiques, «*Beratungshilfe*» peuvent couvrir un grand nombre de domaines, mais ne sont dispensées que par des avocats⁵, rémunérés par la Caisse de l'Etat (*Land*) concerné⁶. Ces avocats figurent sur une liste et sont librement choisis par le justiciable. Ne peuvent bénéficier de l'aide juridique, que les personnes remplissant les conditions nécessaires à l'octroi de l'aide juridictionnelle totale (revenus nets, déduction faite des charges, inférieurs à 15 euros par mois) et qui effectuent une demande auprès du tribunal d'instance de leur domicile faisant état de leur situation juridique et de leur besoin d'obtenir un conseil. La décision d'accorder l'aide au conseil⁷ est prise par le «*Rechtspfleger*» (équivalent de notre greffier en chef) et, en cas de refus, peut faire l'objet d'un recours devant le juge d'instance. La rémunération de l'avocat est de 30 euros par consultation (hors TVA), auxquels s'ajoutent 70 euros si l'avocat a accompli une démarche extrajudiciaire.

Hot line associatives aux Etats-Unis

Aux **Etats-Unis**, les justiciables peuvent bénéficier de consultations juridiques gratuites dans des domaines également variés, qui couvrent, contrairement au système allemand, la matière pénale. Certaines consultations sont organisées par les barreaux, d'autres sont fournies dans le cadre de «*hot lines*» gérées par des associations qui bénéficient notamment des fonds récoltés par le programme IOLTA⁸. Par ailleurs, de nombreux sites internet d'information juridique gratuits ont été mis en place par les barreaux.

⁴ Au **Québec**, dans une moindre mesure, cette mission peut aussi être confiée à des notaires.

⁵ Dans les grands tribunaux sont aménagés des locaux spécialement destinés à la fourniture de cette aide au conseil.

⁶ L'avocat peut toutefois demander au bénéficiaire de l'aide au conseil une participation de 10 euros.

⁷ Le justiciable dispose alors d'un «bon de consultation juridique».

⁸ Ce programme qui a permis de récolter près de 125 millions de dollars consiste à prélever les intérêts produits par le placement des sommes versées par les clients à leur avocat et finance les programmes du secteur associatif.

Réseau public national aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la consultation juridique est assurée gratuitement par des bureaux de consultation juridique, de structure publique, qui offrent une information générale concernant les lois et règlements, le plus souvent dans les matières du droit de la consommation, du droit du travail et des litiges familiaux. Ces bureaux peuvent dans les cas les plus complexes renvoyer leurs clients vers des juristes privés ou des médiateurs. Ces derniers sont alors rémunérés -selon une grille d'honoraires fixes- par le Conseil de l'aide juridictionnelle, en charge de la politique d'aide juridictionnelle, lorsque les justiciables disposent de faibles revenus. Les bureaux de consultation juridique fournissent annuellement des avis juridiques à un demi-million de clients. Il existe 30 bureaux répartis de telle façon que chaque citoyen néerlandais ne se trouve pas à plus d'une heure de transport. Les centres d'appels des bureaux sont interconnectés afin de répartir la charge de travail. La majorité des prestations est assurée par téléphone. La consultation juridique peut parfois aussi être réalisée par des syndicats et associations de consommateurs. Il existe enfin une assistance en ligne interactive appelée «*Rechtwijzer*», initiée par le conseil de l'aide juridictionnelle en coopération avec l'université de Tilburg, qui permet d'obtenir des informations d'ordre juridique et de trouver les moyens de résoudre certains conflits, notamment en droit de la famille et en droit de la consommation.

Au Royaume-Uni, en matière civile, il existe des associations dont «*Citizen Advice Bureau*» ou des «*Law centres*» qui dispensent des conseils juridiques en droit privé ou en droit administratif.

2 - L'assistance dans le cadre de l'aide juridictionnelle

2 - 1 Les acteurs de l'aide juridictionnelle et les procédures d'habilitation

Dans le cadre de l'aide juridictionnelle, des procédures d'habilitation spécifiques sont prévues dans tous les pays. Un certain contrôle politique peut être exercé aux États-Unis où les *Chief Public Defenders* sont nommés par les gouverneurs des États. Surtout, les cabinets d'avocats sont agréés après avoir suivi une formation (États-Unis, Espagne), en raison de leur expérience et de leur compétence (États-Unis, Pays-Bas) ou encore en fonction de leur ancienneté (Espagne, Royaume-Uni). L'Allemagne et le Québec ne connaissent pas de vraie procédure d'habilitation.

En Allemagne, le demandeur conserve le libre choix de son avocat en matière civile. En matière pénale, lorsque le prévenu n'a pas choisi son avocat, le président du tribunal est tenu de lui nommer un avocat d'office, sur la base d'une liste. Il ne s'agit toutefois pas d'une liste d'avocats habilités et le justiciable peut toujours choisir un avocat n'y figurant pas.

Au Québec, les services juridiques sont rendus par les avocats permanents de l'aide juridique ou par les avocats de pratique privée, selon le choix du justiciable. L'accomplissement des missions d'assistance est assuré à part égale, par des avocats permanents dépendant des centres communautaires, et par des avocats du secteur libre, et très accessoirement par des notaires. Les avocats de pratique privée qui souhaitent effectuer de l'aide juridictionnelle, peuvent s'inscrire sur une liste, sans que ne soit exercé aucun contrôle de la part du barreau ou d'aucune autre institution. Ils sont regroupés autour de leur comité qui peut exercer un rôle dans le cadre de la fixation de leurs honoraires. Les avocats permanents de l'aide juridique, sont en revanche, recrutés par voie d'affichage public et exercent leurs fonctions sous

l'autorité des employeurs du réseau de l'aide juridique⁹ (Commission ou Centre communautaire juridique), le plus souvent dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Ils ne peuvent avoir une clientèle privée. L'ensemble des avocats est soumis au respect des règles du Code de déontologie. Il n'existe pas de commission disciplinaire dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

En Espagne, il n'existe pas de structures d'avocats spécifiques dédiées à l'aide juridictionnelle. Les avocats qui exercent dans le cadre de l'aide juridictionnelle sont indépendants et désignés par le Barreau (collège des avocats). Lorsqu'ils sont intéressés pour intervenir dans le cadre d'une commission d'office, ils doivent remplir un certain nombre de conditions : s'inscrire sur une liste de tour d'office en fonction de leur appétence pour telle matière, justifier d'au moins trois ans d'inscription au barreau et suivre une formation d'une durée d'un an dans le cadre de la spécialité qu'ils ont choisie.

Aux États-Unis, en matière pénale, c'est l'institution publique du *Public Defender Service* qui a été créée pour assurer la défense de toutes les personnes disposant d'un faible revenu. Ces structures emploient principalement des avocats qui sont salariés, des travailleurs sociaux, des psychologues et des experts en criminalistique. En pratique, afin de prendre en charge la défense de l'ensemble des accusés, et lorsque les affaires vont au-delà de la capacité du *Public Defender Service*, ce dernier subdélègue la défense pénale à des avocats privés. En matière civile, ce sont en pratique les associations employant des avocats salariés qui apportent une assistance juridictionnelle ou bien certains cabinets *pro bono*.

Aux Pays-Bas, les avocats traitant de dossiers d'aide juridictionnelle doivent être enregistrés auprès du Conseil de l'aide juridictionnelle et remplir un certain nombre de qualités. Un contrôle de leur cabinet est effectué par l'association des Barreaux néerlandais.

Au Royaume-Uni, en matière pénale, l'aide juridictionnelle est exercée par des avocats exerçant de façon libérale, qui ont reçu un agrément par le «*Legal Services Commission*»¹⁰, lequel vérifie leur expérience (au moins 12 mois en matière pénale). Est également expérimenté depuis 2000 dans certaines villes un *Public Defender Service*, à l'image du système américain, service composé d'avocats salariés par l'autorité publique, chargé de la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Un premier rapport favorable a été publié le 31 juillet 2007¹¹, cependant l'expérimentation toujours en cours, est actuellement plus discutée, en raison du fait qu'elle ne cadre plus avec les objectifs d'ouverture du marché du droit et ce système s'avère globalement plus onéreux que celui de l'aide juridictionnelle réalisée par des avocats privés. Pour certains dossiers complexes les «*Very High Cost Cases*», (affaires à très hauts coûts), dont il est probable que la durée sera susceptible de dépasser 25 jours, une liste de cabinets habilités à prendre en charge ces dossiers est dressée par la «*Legal Services Commission*». En matière civile, ce sont des *solicitors et barristers* de pratique privée qui assurent l'aide juridictionnelle, à condition d'avoir obtenu une licence du *Legal Service Commission* qui leur donne droit à un certain nombre de dossiers dans l'année.

⁹ Le réseau des centres communautaires d'aide juridique comprend des bureaux dans 97 villes du Québec comprenant 116 unités dont 90 bureaux ouverts à plein temps et 26 bureaux ouverts à temps partiel.

¹⁰ La *Legal Services Commission* a élaboré un code de conduite à l'intention des avocats en charge de l'aide juridictionnelle en matière pénale. Parmi les obligations figurent : le devoir d'agir avec intégrité et indépendance, respecter l'obligation de confidentialité, éviter les conflits d'intérêts, etc ...

¹¹ Le PDS déteint le nombre le plus élevé de personnes remises en liberté sans qu'aucune charge n'ait été relevée à leur encontre.

2 - 2 Organisation

Si l'ensemble des pays connaît le système de la permanence des avocats, notamment dans le cadre de la garde à vue, les règles d'organisation sont assez variables. Dans tous les pays, une commission d'office de l'avocat peut être décidée par le juge (Allemagne, États-Unis, Royaume-Uni), les services de police (Pays-Bas) ou bien le barreau (Espagne). De façon générale, les permanences d'avocats peuvent être installées dans un local du tribunal, sans qu'il ne s'agisse, pour l'ensemble des pays, d'une obligation.

En Allemagne, en matière civile, c'est toujours le justiciable qui choisit son avocat, le cas échéant sur la liste qui lui a été communiquée par le barreau. Quant à la matière pénale, les règles sont différentes. Lorsque l'intervention d'un avocat est obligatoire, celui-ci est commis d'office par le président du tribunal, dans le cadre d'une permanence téléphonique d'urgence. En pratique certains avocats se consacrent surtout à l'aide juridictionnelle et un tableau de roulement est établi par le barreau.

Au Québec, la commission des services juridiques offre, outre la fourniture d'une aide juridique dans le cadre de bureaux, un service de consultation téléphonique en matière pénale. Ce service permet à toute personne détenue ou en état d'arrestation, peu importe sa situation financière, d'avoir recours gratuitement à l'assistance d'un avocat.

En Espagne, une fois inscrit sur une liste, l'avocat est désigné lorsque son tour arrive par le service chargé des désignations au sein du barreau : «le département du tour». Cette désignation est valable pour toute la durée de la procédure.

Aux États-Unis, en matière pénale, les avocats du *Public Defender Service* sont désignés par le juge au cas par cas pour chaque affaire, de même que ceux des cabinets d'avocats privés qui ont fait l'objet d'une subdélégation. Dans les grandes villes, un avocat de permanence toute la nuit assure la représentation de l'ensemble des personnes déferées. En matière civile, en revanche, aucun service public de l'aide juridictionnelle n'a été mis en place.

Aux Pays-Bas, les avocats enregistrés auprès du Conseil de l'aide juridictionnelle sont contactés directement par le client, ou bien par l'intermédiaire des Bureaux des consultations juridiques. Dans le cadre d'une garde à vue, lorsqu'une personne est arrêtée, les services de police vont contacter le «*Piket centrale*» de Rotterdam lequel va solliciter le conseil qui est de permanence ce jour-là. Ce dernier, une fois saisi, le plus souvent par SMS, contacte alors le service de police aux fins de rencontrer son client, dans un délai de deux heures après notification au «*Piket centrale*», pour une durée d'une demi-heure.

Au Royaume-Uni, en matière pénale, le justiciable, bénéficiaire de l'aide judiciaire, peut en principe s'adresser au *solicitor* de son choix sur une liste à condition qu'il ait un contrat «*criminal defense service*» avec la «*Legal Services Commission*». A défaut, un avocat est commis d'office par le tribunal. Le *Duty Solicitor Scheme* prévoit un plan d'avocat commis d'office disponible 24/24h. En matière civile, le *solicitor* doit remplir les documents et formulaires relatifs à l'aide juridictionnelle au nom de son client et les adresser ensuite à la *Legal Service Commission*.



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SECRETARIAT GÉNÉRAL

SERVICE DES AFFAIRES
EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

TADOCSTUDIESADOCORNSAWSEEDONJOSKICLUSRE/aleJurisdictionnelle/etude/Domaine de SAJ - décembre 2012.doc

Domaine de l'aide juridictionnelle (Allemagne, Espagne, Etats-Unis, Pays-Bas, Québec, Royaume-Uni) Etude réalisée par le bureau du droit comparé du SAEI - novembre 2012

Il est intéressant de constater que la *matière pénale est toujours privilégiée* dans l'ensemble des systèmes d'aide juridictionnelle, à l'exception du droit allemand. Dans ce dernier système, la prise en charge financière au titre de l'aide juridictionnelle en procédure pénale n'intervient que lorsque la présence de l'avocat est obligatoire, ce qui correspond à des hypothèses limitées. Au Québec, en Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les matières civiles, susceptibles de faire l'objet d'une aide légale sont nombreuses, à la différence du système fédéral américain, où la détermination des matières dépend de la législation des Etats et où le plus souvent peu de contentieux de droit civil sont couverts.

En Allemagne, l'aide juridictionnelle concerne essentiellement la matière civile (articles 114 et suivants du Code de procédure civile), au sein de laquelle sont pris en charge les frais d'avocat de la partie bénéficiaire, les droits de procédure ainsi que les frais de l'exécution forcée du jugement¹. En matière pénale, l'aide juridictionnelle est beaucoup plus exceptionnelle et n'est en particulier pas prévue de façon générale au moment de la garde à vue². La prise en charge n'intervient que lorsque l'intervention d'un avocat est obligatoire. L'avocat est alors le plus souvent désigné d'office, et ce, dans des hypothèses limitatives (article 140 du Code de procédure pénale StPO), exclusives d'une appréciation de la situation financière du prévenu, et correspondant à des infractions graves punies de 4 années d'emprisonnement, aux cas graves et difficiles, aux contentieux relatifs à la détention ou une interdiction professionnelle ou lorsqu'il est manifeste que l'intéressé ne peut se défendre par lui-même.

Au Québec, l'aide juridictionnelle peut être accordée dans un grand nombre de matières³, civiles et pénales, lesquelles sont prévues par la loi sur l'aide juridique. Elle est accordée dans les affaires familiales, la protection de la jeunesse, la représentation des jeunes en matière

¹ Sera en revanche exclue de la prise en charge une éventuelle condamnation du perdant à payer les frais –y compris d'avocat- exposés par la partie adverse. La partie bénéficiaire de l'aide juridictionnelle qui perd son procès devra supporter seule cette condamnation, disposition dont le Tribunal constitutionnel fédéral a estimé qu'elle ne portait pas atteinte au principe d'égalité devant la loi.

² Si la personne interpellée souhaite consulter un avocat, il sera fait appel à une permanence téléphonique d'urgence. Elle devra rémunérer son avocat, à moins que celui-ci n'intervienne dans le cas d'une désignation d'office.

³ La répartition des contentieux traités par les avocats permanents est la suivante : familial 23,5 % ; civil et autre 37,6 % ; criminel et pénal 38,9 %.

criminelle, les poursuites pour acte criminel et les demandes relatives à des prestations sociales. Elle peut parfois être accordée en matière criminelle, lorsqu'un emprisonnement est encouru, en cas de perte de moyens de subsistance et en cas de circonstances exceptionnelles mettant en cause l'intérêt de la justice, et en matière civile, lorsque la sécurité physique ou psychologique est en cause, lorsque des moyens de subsistance ou des besoins essentiels sont mis en cause et en cas de risque d'atteinte grave à la liberté⁴.

En Espagne, le champ d'application de l'aide juridictionnelle est très varié. Il peut porter sur le droit pénal, le droit administratif, le droit du travail, le droit civil et la matière des violences faites aux femmes. Ces différentes spécialités sont choisies par les avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

Aux Etats-Unis, l'aide juridictionnelle en *matière pénale*⁵ est de principe et considérée comme une composante du procès équitable. Il n'existe en revanche pas de dispositif global de prise en charge de l'aide juridictionnelle en *matière civile*, qui est le plus souvent confiée, lorsqu'elle existe, au service associatif. Seuls certains Etats ont reconnu dans leur législation un tel droit pour des contentieux bien précis, en matière familiale notamment. Les financements accordés aux associations peuvent d'ailleurs exclure certaines catégories de contentieux, par exemple certaines actions contre le gouvernement fédéral ou les Etats. De façon générale, les associations d'aide juridictionnelle sont assez hétérogènes. Certaines sont généralistes, alors que d'autres sont présentes uniquement pour certains types de contentieux ou certaines populations. Il existe souvent un grand nombre de centres spécialisés en fonction du type de contentieux⁶. En pratique, l'aide juridictionnelle en matière civile est souvent limitée à des matières particulières comme le droit de la famille ou le droit au bail.

Aux Pays-Bas, l'aide juridictionnelle concerne aussi bien la matière civile que la matière pénale.

Au Royaume-Uni, l'aide juridictionnelle concerne la matière pénale et la matière civile. En matière pénale, elle est fournie devant les commissariats de police, les magistrates' courts et la Crown Court. En matière civile, l'aide juridictionnelle a vocation à s'appliquer dans un grand nombre de matières. Toutefois, sont prévues dans le cadre d'une diminution du budget de l'aide juridictionnelle, une limitation de son champ d'application. A compter d'avril 2013, un certain nombre de domaines ne seront en effet plus couverts par l'aide légale : les conflits familiaux, sauf en cas de violences domestiques et enlèvements d'enfants; le droit du travail à moins que ne soient en cause un problème de discrimination ou de trafic d'être humain; contentieux relatifs à l'habitation qui ne sont pas considérés comme irrémédiables; les allocations sociales à moins qu'il ne s'agisse d'un appel devant les tribunaux supérieurs; les dettes à moins que cela ne représente un risque de perte du toit familial; les problèmes d'immigration à l'exception des demandes d'asile et les cas de négligence médicale⁷. Cette exclusion de l'aide juridictionnelle dans un grand nombre de matière conduira certainement à une extension de la médiation, afin d'éviter aux justiciables les coûts inhérents à une action en justice.

⁴ Elle n'est en outre jamais accordée dans les affaires en matière de diffamation, dans les contentieux électoraux, dans les actions en dommages et intérêts pour rupture injustifiée de promesse de mariage et dans les contentieux relatifs au stationnement.

⁵ Et concerne aussi certaines actions civiles annexes au contentieux pénal (notamment certaines expulsions locales).

⁶ Dans l'Etat de Washington DC, il existe des centres pour le droit du travail, pour le surendettement ou le droit au bail, ainsi que pour les parents d'enfants atteints de troubles mentaux.

⁷ A l'exception de ceux concernant les enfants âgés de moins de 8 semaines.



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

SECRETARIAT GÉNÉRAL

SERVICE DES AFFAIRES
EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

TARGETS AND/ORISH DON-ADCARE/le perfectionnement de bénéficiaires et montants de la prise en charge de l'Aide

Bénéficiaires et montants de la prise en charge de l'Aide juridictionnelle (Allemagne, Espagne, Etats-Unis, Pays-Bas, Québec, Royaume-Uni) Etude réalisée par le bureau du droit comparé du SAEI – novembre 2012

Les modes et montants des rémunérations des avocats sont très hétérogènes selon les pays. Toutefois, on constate que dans les différents systèmes, les honoraires d'avocat sont forfaitisés, qu'il s'agisse du contentieux civil ou du contentieux pénal. De façon originale, aux **Etats-Unis**, l'aide juridictionnelle est souvent effectuée à titre bénévole. En **Allemagne**, au **Québec** et au **Royaume-Uni**, dans certaines circonstances, le justiciable peut être amené à participer financièrement au remboursement du montant de l'aide juridictionnelle versée. Il existe une grande hétérogénéité des sources de financements de l'aide juridictionnelle. Aux **Etats-Unis**, les financements de l'aide juridictionnelle sont multiples. Interviennent en particulier des fonds fédéraux ou étatiques, des dons et des financements des barreaux. Aux **Pays-Bas**, l'aide légale provient principalement du fonds étatique d'aide juridictionnelle. En **Allemagne** et au **Royaume-Uni**, le financement de l'aide juridictionnelle est étatique. S'agissant du **Québec**, le financement de l'aide juridictionnelle est assuré par la province du Québec et par l'Etat fédéral du Canada.

En **Allemagne**, l'aide juridictionnelle ne peut être octroyée intégralement en *matière civile*, qu'aux personnes qui disposent de moins de 15 euros par mois de revenus nets et peut être partielle, au-delà de cette somme. Dans cette dernière hypothèse, le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle est tenu de rembourser mensuellement à l'Etat une somme déterminée en fonction de ses ressources, destinée à couvrir une partie des frais du procès dans la limite de 48 mois. L'action doit en outre présenter des chances suffisantes de succès. Les honoraires de l'avocat sont déterminés sur la base du barème de la loi RVG, en fonction du montant du litige et des actes accomplis par l'avocat¹. En *matière pénale*, elle ne concerne que les rares hypothèses où l'avocat peut être commis d'office et ne fait l'objet que d'une prise en charge intégrale provisoire par l'Etat² (le trésor public du *Land*). En effet, si le prévenu est condamné à l'issue de la procédure, le trésor public exigera qu'il rembourse les

¹ En Allemagne, les honoraires d'avocats ne sont jamais libres, mais toujours tarifés conformément à la loi RVG, et ce, que les avocats interviennent ou non au titre de l'aide juridictionnelle. A titre d'exemple pour un montant du litige fixé à 2 000 euros, la rémunération sera de 450 euros en première instance et de 500 euros en appel.

² L'intervention de l'avocat à la garde à vue donne lieu à la perception de 162 euros pour le premier travail réalisé dans le

13, place Vendôme
75042 PARIS Cedex 01
Téléphone : 01 44 95 14 19
Télécopie : 01 44 85 14 41

sommes versées à l'avocat d'office. En outre, l'avocat a la possibilité de demander au tribunal de fixer le montant d'honoraires complémentaires qui lui seront dus par son client, et de demander à la Cour d'appel de l'autoriser à réclamer au trésor public, une rémunération plus importante que celle établie sur la base du tarif forfaitaire, compte tenu de la difficulté particulière du dossier.

Au Québec, qu'il s'agisse du contentieux civil ou du contentieux pénal, le bénéfice de l'aide juridictionnelle est réservé aux personnes dont les revenus annuels sont inférieurs à certains seuils³. Les avocats de pratique privée sont rémunérés sur la base des tarifs honoraires négociés entre le Barreau du Québec et le ministère de la justice. La rémunération des avocats permanents est déterminée par leur convention collective. Leur traitement de base est calculé sur un quantum de 35h par semaine, avec possibilité de rémunération supplémentaire prévue dans ladite convention⁴. La centralisation des paiements est assurée par un guichet unique géré par la commission des services juridiques qui assure la gestion du réseau de l'aide juridique.

En Espagne, le bénéfice de cette assistance judiciaire, qui peut être totale ou partielle, dépend des revenus et ressources annuelles de la cellule familiale, et non de celles du seul requérant (les ressources doivent ne pas dépasser le double du salaire minimum interprofessionnel). Le choix par la personne placée en garde à vue d'un autre avocat que celui désigné par la Commission d'assistance judiciaire, ou l'existence de revenus supérieurs au plafond prévu par la loi de 1996, entraîne, en conséquence, l'exclusion d'une prise en charge des frais d'assistance d'avocat par l'Etat ou la collectivité locale. Les avocats sont rémunérés sur la base d'un décret en date du 24 juin 2003 qui n'a jamais été réactualisé depuis. Il s'agit d'un barème réglementaire fixant leur rémunération de façon forfaitaire. Les avocats de permanence le sont de 10H du matin à 10H du soir et sont payés forfaitairement 180,30 euros pour cette période de temps pendant la garde à vue. La réactualisation des barèmes du décret de 2003 fait l'objet de revendications de la part des différents collèges d'avocats en Espagne. Afin de limiter les abus, un projet de loi prévoit que l'aide juridictionnelle pourra être limitée à trois fois dans une même année pour une même personne.

Aux Etats-Unis, en matière pénale et civile, les bénéficiaires sont déterminés en fonction de leurs revenus⁵. En matière pénale, il existe un grand nombre de structures, généralement financées par les Etats pour la justice des Etats fédérés, ou par le gouvernement fédéral pour les juridictions fédérales. Certaines structures (*Public Defender Services*) estiment aujourd'hui que leur financement est insuffisant par rapport à leur mission. Lorsque la défense pénale est subdéléguée à des avocats privés, ceux-ci sont rémunérés par la collectivité sur une base horaire. Le montant de la rémunération de l'avocat varie selon l'Etat. En matière fédérale, elle est fixée à 125 dollars de l'heure, sauf pour les dossiers dans lesquels la peine de mort est encourue, auquel cas la rémunération horaire est fixée à 178 dollars de l'heure. Il est également prévu un système de plafond de rémunération pour chaque dossier. En matière civile, ce sont encore le gouvernement fédéral et les Etats qui financent l'assistance réalisée

³ Au 31 mai 2012 : 13 353 dollars (personne seule); 16 335 dollars (adulte + 1 enfant); 17 439 dollars (adulte + 2 enfants ou plus); 18 582 dollars (conjoint); 20 791 dollars (conjoint + 1 enfant) et 21 895 dollars (conjoint + 2 enfants ou plus). L'aide juridictionnelle peut aussi être partielle, au-delà de ces seuils. Certains biens composant le patrimoine sont également pris en compte.

⁴ Les avocats permanents perçoivent une rémunération pouvant varier de 48 000 dollars à 100 000 dollars par an. Les avocats du secteur libre ont perçu 10 474 dollars d'honoraires libres en 2011.

⁵ Plus particulièrement, en matière civile, dans la plupart des programmes, le seuil de revenus pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est de 125 % du seuil de pauvreté.

par les associations⁶, tandis que celle apportée par des cabinets d'avocat est généralement bénévole, s'agissant de cabinets «*pro bono*». Il convient d'ajouter enfin, que certains programmes d'aide juridictionnelle ont mis en place un système de paiement des avocats sur le modèle de l'aide juridictionnelle française, mais ce type de financement reste très marginal aux Etats-Unis.

Aux Pays-Bas, c'est un décret de 2000 qui régit la matière. Le demandeur célibataire ne doit pas bénéficier d'un revenu annuel supérieur à 24 400 euros, ni d'un patrimoine d'une valeur supérieure à 20014 euros, tandis que pour des personnes vivant ensemble, le revenu annuel ainsi que le patrimoine du ménage ne doivent pas dépasser respectivement 34 400 euros et 40 028 euros. (Les seuils prévus pour évaluer le patrimoine sont toutefois augmentés, dans les deux cas, de 2 674 euros pour chaque enfant à charge de moins de 18 ans)⁷. Le système de rémunération des avocats est basé sur l'attribution forfaitaire d'un certain nombre de points pour chaque type d'affaire (pénale, civile, administrative). Le point correspond à environ une heure d'intervention pour l'avocat, et sa valeur nominale est, depuis le 1^{er} juillet 2000, fixée à 111,80 euros, celle-ci étant réajustée chaque année. Pour une intervention dans les locaux de police, dans le cadre de la garde à vue proprement dite (phase postérieure à la rétention policière de 6 heures), et notamment lorsque le suspect est mineur, le taux forfaitaire actuellement applicable est de 1,5 point, soit 167,70 euros. Ce forfait est augmenté de 0,5 point les samedis, dimanche et jours fériés (soit une indemnité de 223,60 euros au total). A ceci s'ajoutent des frais de déplacement, également pris en charge selon le même système forfaitaire, sur la base de 0,5 point par tranche de 60 km de trajet⁸.

Au Royaume-Uni, l'aide juridictionnelle concerne environ 30 % de la population. En 2011, 1 milliard de livres était consacré à l'aide civile et 1 milliard de livres à l'aide pénale. Cette aide est fournie par le budget de l'Etat via le ministère de la justice et gérée par le «*Legal Service Commission*». Les montants alloués vont diminuer en raison des récentes lois ayant restreint l'accès à l'aide juridictionnelle en matière civile. En matière pénale, la loi de 1984 relative à la police et à la preuve en matière pénale, a créé un droit spécifique à l'assistance et aux conseils d'un avocat dans les commissariats de police qui n'est soumis à aucune condition de revenus. Dans le cadre des *Magistrates' Courts* et de la *Crown Court*, le demandeur ne doit pas dépasser un plafond de ressources. Le système d'honoraires fixes des avocats exerçant leurs activités dans leurs cabinets est fondé sur un coût moyen par affaire – qui comprend les frais de transport et le temps d'attente – déterminé en fonction de zones géographiques⁹, ce qui signifie que le même montant est payé dans chaque dossier jusqu'à la clôture de l'enquête policière, peu importe le temps passé ou la complexité de l'affaire. Devant les *Magistrates' courts*, les honoraires sont forfaitaires et devant la *Crown court*, le *Litigator Graduated Scheme* fixe des honoraires de base qui peuvent augmenter selon certains critères tels que la longueur du procès, le nombre de pages du dossier d'accusation. En

⁶ Il y aurait selon les estimations de *Think tank* plus de 500 associations qui assureraient un programme d'aide juridictionnelle pour un montant de 1,3 milliards de dollars. Sur cet ensemble, le gouvernement finance 134 programmes différents dans tout le pays, via une agence fédérale, la *Legal Services Corporation*.

⁷ Si les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle doivent habituellement s'acquitter d'une contribution personnelle, dont le montant varie en fonction des revenus annuels fiscaux calculés sur l'année N moins 2, jusqu'à 750 euros pour un couple disposant de revenus annuels de 34 400 euros, ils sont totalement exonérés de cette contribution personnelle, lorsqu'ils ont bénéficié de la commission d'office d'avocat, conformément aux dispositions du code pénal.

⁸ A titre d'exemple, le nombre de points attribués pour d'autres contentieux sont les suivants : droit du travail 11 points, divorce 10 points, droit d'asile 4 points.

⁹ A titre d'exemple, pour la région de Londres : l'assistance d'un avocat par téléphone pendant la garde à vue est facturée 31 45 livres par appel, et la présence physique de l'avocat pendant la garde à vue est facturée entre 56,20 et 80 livres, selon différents critères (heures habituelles/en dehors des heures habituelles, infractions graves ...); le transport est facturé entre 28, 80 et 69,05 livres (selon les heures).

matière civile, les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle doivent répondre à certaines conditions de revenus qui diffèrent en fonction de la matière. Le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle peut en outre être condamné à rembourser ultérieurement tout ou partie des frais d'avocat par décision du tribunal.

L'assistance juridique dédiée aux justiciables
Questions complémentaires à l'issue de la réunion du 16 avril 2013
Recherches effectuées par le Bureau du droit comparé du SAEI

Lors de la réunion du groupe de travail du 16 avril 2013, et à l'issue de la présentation effectuée par le Bureau du droit comparé du SAEI sur les systèmes d'aide juridictionnelle, plusieurs questions ont été posées auxquelles le SAEI s'est engagé à répondre, en effectuant des recherches complémentaires.

-Comment le service du conseil en ligne est-il organisé dans les pays qui le pratiquent (Etats-Unis, Pays-Bas et Québec) ?

-Quelle est la nature des structures intégrées d'aide juridictionnelle ?

-Comment sont rémunérés les avocats de ces structures ? Quel est leur lien de subordination ?

Le Bureau du droit comparé du SAEI est parvenu à répondre à l'essentiel de ces questions. On rappellera qu'en **Allemagne et en Espagne**, il n'existe pas de structures intégrées d'aide juridictionnelle. Ce sont des avocats exerçant en libéral et figurant sur une liste, qui exercent les missions d'aide juridictionnelle. Les recherches complémentaires n'ont, en conséquence, porté que sur 4 pays : **Etats-Unis, Pays-Bas, Québec et Royaume-Uni**.

Aux Etats-Unis, aux Pays-Bas, au Québec et au Royaume-Uni, outre la prise en charge de la défense des justiciables par des cabinets d'avocat, il existe aussi des structures publiques d'aide juridictionnelle. **Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni**, les structures intégrées ne délivrent une assistance juridique aux justiciables qu'en matière pénale.

Les personnes travaillant au sein de ces structures intégrées d'aide juridictionnelle sont le plus souvent des salariés.

Les financements des structures d'aide juridictionnelle sont variables selon les pays. D'origine étatique **aux Etats-Unis et au Royaume-Uni**, ils proviennent de sources diverses **au Québec et aux Pays-Bas**.

Etats-Unis

Pénal

-Nature de la structure (PDS) et financement

Le *Public Defender Service* n'a pas d'organisation uniforme sur tout le territoire des USA. Il existe une multitude de structures, généralement financées par les Etats pour la justice des Etats fédérés ou par le gouvernement fédéral pour les juridictions fédérales. Certains *Public Defender Service* estiment aujourd'hui que leur financement est insuffisant par rapport à leur mission. Des ONG ont ainsi lancé des actions en justice contre les Etats pour augmenter les financements.

-Lien de subordination des avocats et rémunération

Les avocats employés par ces structures sont salariés. Ils ne sont pas rémunérés par dossier, par heure de travail ou par client, mais ont un salaire fixe mensuel. La plupart d'entre eux y travaillent quelques années, mais certains font toute leur carrière dans ce type d'institution. Le PDS emploie également des psychologues, des enquêteurs et des experts en criminalistique. Le caractère accusatoire de la procédure pénale américaine exige en effet de la défense qu'elle puisse elle-même présenter des preuves pendant le déroulement de la procédure.

Civil

On rappellera qu'il n'existe pas de structure intégrée pour la prise en charge des justiciables en matière civile. Plus de 500 associations assureraient un programme d'aide juridictionnelle. Ces associations sont financées par une agence fédérale « *Legal Services Corporation Finance* ». Il existe parfois des restrictions budgétaires à certaines catégories de contentieux. Chaque association reçoit le plus souvent une combinaison de plusieurs financements : publics (gouvernement fédéral, Etats fédérés, collectivités locales) mais aussi privés (fondations, barreaux, cabinets d'avocats). Certains cabinets d'avocat mettent d'ailleurs à disposition à titre gratuit des avocats de leur cabinet pour une certaine durée. Les associations qui gèrent l'aide juridique en matière civile emploient des avocats salariés qui ne sont pas rémunérés à l'acte ou au dossier. Leurs salaires sont moins élevés que dans les cabinets d'avocats, et beaucoup d'entre eux choisissent ce type de poste par esprit militant.

L'aide juridique en ligne

(nous invitons les lecteurs à se reporter à l'étude très complète réalisée par notre magistrat de liaison aux Etats-Unis, Monsieur Nicolas Guillou, dont le texte figure en document joint).

Les hotlines sont généralement ouvertes au profit de personnes vivant sous le seuil de pauvreté et qui résident dans l'Etat ou le Conté dans lequel se trouvent ces services d'assistance. Certaines lignes sont généralistes, d'autres spécialisées dans des matières particulières. Elles peuvent être bilingues (anglais/espagnol). L'aide juridique en ligne n'est pas seulement délivrée par des avocats, mais également par d'autres salariés ou des bénévoles.

Le coût de l'aide juridique en ligne est très variable. Cette aide juridique est en principe gratuite pour ceux qui appellent. Elle peut revêtir plusieurs formes : consultation juridique par téléphone, « chats » juridiques par SMS ou sur internet, et bientôt elle pourra être délivrée au moyen d'applications pour *smart phones*. Si l'appelant a besoin d'une consultation plus approfondie, de la rédaction d'un document judiciaire ou de préparer son audience, l'avocat de la *hotline* le dirigera vers un service juridique approprié : soit un avocat pro-bono, soit un cabinet d'avocats à but non lucratif. L'aide juridique en ligne connaît un succès mitigé quant au résultat. Selon les statistiques disponibles, seuls 50% des appels ont un résultat positif.

Québec

-Nature de la structure (CSJ) et financement

L'aide juridictionnelle est gérée par la **Commission des services juridiques**, organisme public, qui s'appuie au niveau local, sur le réseau des bureaux d'aide juridique. La Commission assure ainsi la gestion du réseau de l'aide juridictionnelle qui est composé de 11 centres communautaires juridiques (disposant de la personnalité morale), 2 centres locaux et 119 bureaux d'aide juridique (dont 92 permanents localisés dans toutes régions du Québec). Les centres communautaires fixent l'établissement des bureaux d'aide juridique et recrutent les avocats et notaires à plein temps. Ils ont parfois aussi recours aux services d'étudiants en droit.

Le financement du budget annuel de l'aide juridictionnelle est de 145 million de dollars canadiens. Il provient de :

- la province du Québec (subventions)
- l'État fédéral du Canada
- le recouvrement des coûts de l'AJ à l'encontre des bénéficiaires, en cas de retour à meilleure fortune ou de paiement de l'indu.

Ce financement est destiné tant aux avocats permanents, qu'aux avocats et notaires du secteur libre.

-Lien de subordination des avocats et rémunération

Les avocats permanents de l'aide juridique sont sous l'autorité du réseau de l'aide juridique (**Commission ou centre communautaire**). Lors des dernières statistiques on comptait 368 avocats permanents pour 103.692 dossiers traités (contre 2066 avocats du secteur libre pour 81.191 dossiers traités). Ils sont recrutés par CDI (exceptionnellement par CDD). L'avocat employé à plein temps par un centre doit se consacrer exclusivement à l'exercice de ses fonctions par cet employeur et ne peut effectuer une assistance juridique auprès d'une clientèle parallèle.

Le statut d'avocat permanent peut être obtenu après 1 an de fonctions. L'employeur est tenu de protéger l'avocat dont la responsabilité civile peut être engagée suite à une faute de nature professionnelle commise dans l'exercice de ses fonctions.

Les salaires sont déterminés par une **convention collective** (avec possibilité de boni pour rendement exceptionnel). La moyenne annuelle est de 48.000 à 100.000 \$/ an. Les avocats

permanents disposent de la possibilité de quitter leur poste à la suite d'un préavis qui est normalement d'une durée de 2 semaines.

Hot lines

La commission des services juridiques a mis sur pied un service de veille téléphonique gratuit disponible 7/7j et 24/24h. Ce service est offert à toute la population du Québec (admissible ou non à l'aide juridictionnelle). Cependant cette prestation gratuite en ligne ne permet d'obtenir une assistance juridique que dans le cadre précis d'une arrestation ou d'une détention. L'assistance permet de bénéficier des conseils d'un avocat.

La mise en place de ce service résulte d'une décision rendue par la cour suprême du Canada qui, conformément à la Charte canadienne des droits et libertés, a imposé aux policiers l'obligation d'informer une personne arrêtée de l'existence d'un service d'assistance gratuit et de la possibilité d'y recourir. Ce sont des avocats employés par les centres communautaires juridiques du Québec qui rendent ce service. Ils sont rémunérés conformément à une convention collective.

Il n'existe pas d'autre service Hotline, et notamment pas en matière civile.

Royaume-Uni

Pénal

-Nature de la structure (PDS) et financement

Le Public Defender Service est une structure publique en charge de la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Cette structure n'a été mise en place qu'à titre expérimental, l'essentiel de l'activité de l'aide juridictionnelle étant assuré par des avocats du secteur privé (barristers et solicitors). Il existe des PDS dans les villes de *Cheltenham*, *Darlington*, *Pontypridd* et *Swansea*.

Le gouvernement britannique n'entend pas développer à de nouvelles zones géographiques les structures publiques de conseils donnés par les avocats salariés.

C'est le *Legal Service Commission* (LSC) qui gère le budget de l'Etat pour l'ensemble du système de l'aide juridictionnelle. Certains avocats (hors structure PDS) se consacrent à titre exclusif aux clients qui leur sont adressés par le service de l'aide juridictionnelle. Les avocats qui traitent des dossiers d'aide juridictionnelle doivent recevoir une habilitation officielle auprès du LSC.

-Lien de subordination des avocats et rémunération

Les avocats du PDS sont salariés. Ils employés par le Legal Service Commission. Actuellement, 27 solicitors sont employés par le LSC. Les avocats du PDS ne perçoivent jamais d'indemnités au titre des services fournis.

Civil

En matière civile, il n'existe pas de structure intégrée. Ce sont les associations, ainsi que les sollicitors et baristers de pratique privée qui assurent l'aide juridictionnelle.

Pays-Bas

-Nature de la structure et financement

Le système de l'aide juridictionnelle est géré par le **Conseil de l'aide juridictionnelle** qui comprend 1 bureau central et 5 bureaux régionaux.

Le système de l'aide juridictionnelle est un **modèle mixte** consistant à la fois en une aide publique délivrée par les **bureaux de consultation juridique (BCJ)** et une aide privée assurée dans un second temps par des juristes privés (avocats et médiateurs enregistrés auprès du Conseil de l'aide juridictionnelle) qui perçoivent généralement des honoraires fixes. L'ensemble du système est rémunéré par le Conseil de l'aide juridictionnelle.

Les BCJ sont des structures publiques qui fournissent une aide, sous forme de consultations de base. Les questions juridiques sont clarifiées aux clients et une information assortie d'avis est fournie. La majeure partie des prestations sont assurées par téléphone (57% des cas). Ces bureaux sont aménagés de telle façon qu'ils ressemblent plus à un magasin plutôt qu'à un bureau. Il s'agit d'espaces ouverts avec une salle d'attente et 3 bureaux. Il existe aussi en accès libre des brochures juridiques. Dans la salle d'attente, des ordinateurs sont disponibles, avec accès à des bases juridiques.

L'aide juridictionnelle est principalement financée par l'Etat (Fond d'aide juridictionnelle) et pour une part mineure par les honoraires des clients.

-Lien de subordination des membres des bureaux et rémunération

Le personnel des bureaux de consultation a une formation universitaire, le plus souvent juridique. Ce personnel employé par les bureaux de consultation ne dispose pas de statut juridique spécial. Il est toutefois soumis à une convention collective. Les salaires sont assez variables ; ils dépendent du degré d'implication de la personne, de sa formation et de son expérience. Ils oscillent en moyenne entre 2.455 euros et 4380 euros par mois. Il existe certains avantages : 8% primes de vacances ; 6% de bonus à la fin de l'année.



AMBASSADE DE FRANCE
AUX ETATS-UNIS D'AMERIQUE

Le Magistrat de Liaison

Washington, le 1^{er} mai 2013

NOTE

A

MONSIEUR LE CHEF DU SERVICE
DES AFFAIRES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES

Objet : L'aide juridique en ligne – Etude de droit comparé

L'aide juridique en matière civile aux Etats-Unis ne fait pas l'objet d'une couverture universelle, contrairement à la matière pénale. De nombreuses associations financées par des subventions publiques et des dons privés tentent de répondre aux besoins de la population, mais ne couvrent en réalité qu'autour d'un cinquième des besoins. Des services d'aide juridique par téléphone ou par internet se sont ainsi développés pour répondre à l'absence de prise en charge des consultations des avocats par l'Etat et ainsi réduire le « Justice Gap ».

La première hotline juridique a été mise en place en 1985 à Pittsburgh, en Pennsylvanie. Avec cette hotline, l'appelant reçoit une réponse à sa question ou est dirigée vers un autre service juridique approprié. Il existe ainsi dès le début des hotlines une fonction d'orientation des demandes.

La mise en place de tels mécanismes suppose de cibler un public, de former des consultants et de disposer d'un budget adapté au projet (I). Le déroulement des consultations varie en fonction du type d'outil, téléphone, internet, SMS et bientôt application smart phone (II). Cette pluralité des outils se conjugue avec une diversité des finalités, car l'aide juridique en ligne peut répondre à des politiques publiques aux objectifs différents (III).

4101 Reservoir Road NW, WASHINGTON DC 20007-2182
Tél. : (202).944-6033 Fax : (202).944-6556

I. La mise en place d'un service d'aide juridique en ligne

Mettre en place un service d'aide juridique en ligne suppose d'identifier un public (1), de déterminer le type de conseil à donner (2), de former du personnel à ce type de consultations juridiques (3) et de disposer d'un budget adapté aux prestations souhaitées (4).

1) Identifier un public cible

Les services d'aide juridique en ligne sont le plus souvent construits pour cibler une population particulière. Ainsi, pour être bénéficiaire d'une aide juridique par téléphone, il faut le plus souvent répondre à trois critères : résidence, revenus et âge.

- **La condition de résidence** : La plupart du temps, les appelants doivent être résidents dans l'Etat voire du comté dans laquelle se trouve la hotline. Ainsi, CARPLS¹ (*Coordinated Advice & Referral Program for legal services*), basée à Chicago, offre une aide juridique par téléphone aux résidents du comté de Cook à bas revenus. Ces limitations s'expliquent souvent par le fait qu'une collectivité locale participe au financement du programme et souhaite cibler ses administrés.
- **La condition de ressource** : Les hotlines sont généralement ouvertes au profit de personnes vivant sous le seuil de la pauvreté. Le seuil de pauvreté est fixé à 11.170\$ pour un foyer d'une personne². Les personnes à faibles revenus (dont les revenus imposables n'excèdent pas 150% le niveau de pauvreté, soit 17.235\$ pour une personne³) peuvent aussi en bénéficier. Mais d'autres hotlines n'imposent pas de revenus maximum et ne refusent pas l'aide lors de la consultation téléphonique. C'est seulement si l'appelant a besoin d'une aide juridique plus approfondie que ses revenus seront contrôlés. C'est notamment le cas des hotlines réservées aux seniors.
- **La condition d'âge** : Parfois, les hotlines sont ciblées sur les personnes éligibles à recevoir Medicare (couverture de santé réservée aux plus de 65 ans et aux handicapés). C'est le cas de *Legal Hotline for Texans*⁴, mise en place par le *Texas Legal Services Center* depuis 20 ans et qui ne concerne que les Texans de plus de 60 ans ou qui reçoivent Medicare. Certaines lignes ciblent aussi spécifiquement les personnes âgées, en proposant des conseils adaptés à leurs questions : cette spécialisation vient souvent du type de financement, puisqu'il s'agit dans ces hypothèses de programmes budgétaires d'assistance aux personnes âgées.

En pratique, et malgré certaines tentatives pour cibler les populations les plus fragiles, les études montrent que l'appelant type est une femme, parlant anglais, blanche, ayant entre 38 et 60 ans, célibataire et ayant comme niveau d'éducation l'équivalent du baccalauréat.

¹ <http://www.carpls.org/>

² <http://aspe.hhs.gov/poverty/12poverty.shtml>

³ <http://www2.ed.gov/about/offices/list/ope/trio/incomelevels.html>

⁴ <http://www.tlsc.org/>

2) Déterminer le type de conseils donnés

Si certaines lignes sont généralistes, d'autres sont spécialisées par domaine juridique ou par la population qu'elles ciblent.

- **Les hotlines spécialisées** : Certains services d'aide juridique en ligne sont ciblés sur certains types de problématiques : C'est le cas des violences conjugales, des questions relatives au logement ou concernant la protection des consommateurs. Les sujets les plus souvent abordés sont les conflits propriétaire/locataire, les faillites personnelles, les prêts immobiliers, la protection sociale (sécurité sociale, *Medicaid*, les bons alimentaires...), l'endettement des consommateurs, le droit de la famille, la perte de capacité juridique, la mise sous tutelle, les soins en maison de retraite. C'est le cas de *Save Your Home Philly Hotline* de Philadelphie, ou du *Domestic Violence Action Center* de Hawaï. Cependant, certaines lignes téléphoniques sont mises en place sur un seul sujet comme la protection des consommateurs ou la tutelle mais s'étendent ensuite progressivement à d'autres sujets.
- **Les hotlines généralistes** : Les hotlines généralistes quant à leurs domaines et leur public sont rares. Cependant, certaines lignes téléphoniques sont générales quant à leur sujet mais ne concernent qu'une partie de la population. C'est le cas de la première ligne téléphonique juridique mise en place, *AARP Legal Counsel for the Elderly*⁵, qui cible les personnes âgées de 60 ans et plus ou encore *Pennsylvania SeniorLAW Helpline*. L'*Older American Act* donne une partie du budget du programme. L'opérateur demande l'âge de la personne mais aucune autre preuve n'est exigée. Cette ligne n'a pas de limite de revenus. La consultation téléphonique est ouverte à tous. En revanche, s'il était nécessaire de référer l'affaire à un autre service, les revenus de la personne seraient vérifiés. Plus de 30 lignes téléphoniques ciblent uniquement les plus de soixante ans.
- **Les hotlines bilingues** : Certaines hotlines sont bilingues anglais/espagnol⁶ comme *Family Law Information Hotline (LIFT)*⁷ basée à New York, spécialisée dans le droit de la famille. Elle accepte les appels de parents en prison. Il est apporté une réponse au plus tard 3 jours après la demande. Il existe un chat live le vendredi de 10 à 16h par SMS. D'autres ont recours à un service téléphonique d'interprétariat et c'est l'organisation qui prend à sa charge la traduction simultanée.

3) Former des consultants

⁵ <http://www.aarp.org/states/dc/LCE.html>

⁶ www.laldef.org

⁷ <http://www.liftonline.org/hotline.html>

L'aide juridique en ligne n'est pas seulement délivrée par des avocats, mais également par d'autres salariés ou des bénévoles.

- **Les avocats salariés :** La plupart des personnes répondant aux appels sont des avocats employés par l'organisation qui met en place cette ligne téléphonique. Ces avocats sont souvent employés à mi-temps car on estime que répondre au téléphone 4h par jour est suffisant. Ils sont généralement expérimentés, ce qui nécessite peu de formation, comme par exemple des avocats qui sont en cours de prendre leur retraite ou des avocats avec des enfants. L'âge moyen est 65 ans. Ces avocats peuvent parfois travailler depuis chez eux mais ils sont plus efficaces s'ils sont sur place car ils ont accès aux procureurs, aux maisons de retraite, etc. A titre d'exemple, AARP a un personnel constitué de 50 personnes dont 17 avocats. CARPLS compte 23 avocats pour répondre aux demandes d'aide. La formation se fait par vidéo et a surtout trait à comment raccourcir une conversation. En effet, les appels ont tendance à durer et les avocats traitent en moyenne deux appels par heure.
- **Les autres employés des services d'aide juridique :** Il s'agit essentiellement de travailleurs sociaux qui représentent les clients dans certaines affaires (de maison de retraite par exemple).
- **Les avocats pro-bono :** Peu d'avocats font du pro-bono au téléphone. La plupart du temps, ces avocats qui acceptent de faire du pro-bono sont ceux vers lesquels sont dirigés les appelants qui ont besoin d'un service juridique plus important qu'une simple consultation téléphonique. Il est en effet beaucoup plus rentable d'utiliser leurs services pour des affaires plus complexes (préparation d'une audience, d'un document judiciaire, etc.).
- **Les bénévoles :** Les agences peuvent avoir recours à différents types de bénévoles. Tout d'abord des bénévoles sans formation juridique particulière rappellent les appelants pour leur rappeler la démarche à suivre, la date à laquelle ils doivent se présenter ou envoyer un document. Ils peuvent ainsi aider à orienter les appels et à donner des informations pratiques, comme l'adresse et les horaires d'ouverture du tribunal, ou la liste des documents nécessaires. C'est surtout le cas pour les lignes destinées aux personnes âgées qui souvent n'ont plus toute leur capacité et qui ont besoin d'avoir un suivi de leurs affaires. D'autres agences effectuent une distinction entre les volontaires pouvant travailler pendant la journée qui doivent alors assurer une session de 4 heures par semaine, le matin ou l'après-midi et ceux travaillant une soirée par semaine (*nightline*) le mercredi entre 17h30 et 20h. D'autres organisations recrutent des stagiaires, étudiants en droit, pendant l'été. Elles assurent leur formation dans un domaine : propriétaire/locataire, endettement des consommateurs ou divorce. C'est le cas de CARPLS pour laquelle les volontaires doivent s'engager à assurer 36 heures minimum par an. La hotline étudiante permet aux étudiants en première et deuxième année d'avoir une expérience en aide juridique pendant 10 semaines. Chaque été, l'agence recrute et forme 20 étudiants volontaires à donner des consultations dans les domaines juridiques mentionnés. Toutes ces consultations se font sous la supervision d'un avocat senior de CARPLS.

- **Le conseil d'administration** : Les conseils d'administration et de direction de ces agences sont toujours composés, d'avocats, associés dans des cabinets privés.

4) Prévoir un budget adapté aux prestations souhaitées

Le coût de l'aide juridique en ligne est très variable. Ainsi CARPLS résout 85% des affaires en donnant des conseils et en préparant des documents judiciaires (préparation et relecture des documents juridiques) et renvoie les autres appelants ayant des besoins plus importants vers un réseau spécialisé d'aide juridique et sociale. Ce service, créé en 1993, a aidé plus de 350,000 clients pour un coût moyen de 35 dollars par appel selon ce CARPLS. En revanche, AARP estime le coût moyen d'un appel traité à 200 dollars. Il existe donc une diversité des coûts selon les opérateurs.

Cette aide juridique par téléphone est en principe gratuite pour ceux qui appellent. Mais certaines hotlines qui contrôlent les revenus peuvent demander une participation par appel pour les personnes au-dessus du niveau de pauvreté ou de faibles revenus.

Ces lignes téléphoniques sont mises en place par des cabinets d'avocats à but non lucratif (*non profit law firms*) et des associations, financés par des fondations rattachées aux barreaux et autres organisations juridiques. Ainsi, CARPLS est soutenue par la fondation du barreau du Chicago, le *Chicago Community Trust*, la Fondation du Barreau de l'Illinois, l'*Illinois Equal Justice Foundation* et le *Lawyers Trust Fund of Illinois*.

Ces organisations font également appel à des dons privés. Il est ainsi possible de faire un don depuis leur site internet. Ces dons sont encouragés par des déductions fiscales.

L'aide juridique demeure un sujet très controversé aux Etats-Unis. Les cabinets traditionnels la considèrent comme une concurrence. Le gouvernement selon ses priorités accorde un certain budget aux aides juridiques par téléphone.

II. Le déroulement d'une consultation d'aide juridique en ligne

Le fonctionnement des hotlines juridiques a beaucoup évolué. D'une réponse immédiate donnée par téléphone (1), elle passe aujourd'hui par des « chats » juridiques par SMS ou sur internet (2) et bientôt par des applications pour smart phones (3).

1) Le déroulement d'une consultation par téléphone

La plupart des hotlines fonctionne grâce à des avocats qui répondent immédiatement aux appels. En effet, entre 60 et 70% des personnes ont besoin d'un renseignement ou d'un conseil rapide et

simple à donner et n'ont pas besoin d'aide relative à une procédure judiciaire qui demanderait à être dirigée vers un autre service.

L'avocat, qui répond à l'appel, entre toutes les informations relatives à l'appel dans une base de données. Un deuxième avocat revoit toutes les consultations données dans la journée afin d'effectuer un contrôle de qualité et de compléter les réponses ou de les corriger s'il lui apparaît nécessaire. Ainsi deux avocats sont consécutivement impliqués dans les consultations émises. Ce double contrôle permet de diminuer au maximum toute poursuite pour négligence. Les services d'aide juridique téléphonique sont cependant tous assurés contre la faute professionnelle.

Si l'appelant a besoin d'une consultation plus approfondie, de la rédaction d'un document judiciaire ou de préparer son audience, l'avocat de la hotline le dirigera vers un service juridique approprié : soit un avocat pro-bono, soit un cabinet d'avocats à but non lucratif. Si cette personne a des revenus trop élevés pour une prise en charge totale (il gagne entre 20.000 et 30.000 dollars par an), il sera dirigé vers un avocat recruté dans un cabinet privé mais qui s'est engagé à des honoraires peu élevés (90\$/heure). Cela permet également à l'organisation de recevoir quelques fonds car elle a en général droit à un sixième de ce que l'avocat reçoit. Ces transactions se font sous le contrôle du Comité d'éthique du Barreau de l'Etat.

Les hotlines permettent de répondre à des personnes situées plus loin dans le périmètre de l'agence d'aide juridique. En effet, selon l'ancien système où la personne demandant de l'aide se déplaçait et rencontrait un avocat en personne, seules les personnes vivant près de l'agence pouvaient réellement en bénéficier. L'aide téléphonique permet d'atteindre des personnes beaucoup plus éloignées.

Chaque agence compte entre 15 et 20 appels par jour qui sont transmis à des avocats mais la réceptionniste filtre de nombreux autres appels. Ensuite, le personnel non avocat prend les informations de l'appelant puis le transfère à un avocat. 85% des appels sont relatifs à une question déjà connue. L'avocat y répond immédiatement dans la plupart des cas, mais il peut aussi rappeler la personne pour lui donner une réponse complète.

La plupart des lignes sont accessibles entre 9h00 à 16h30 du lundi au vendredi. Certaines organisent un « nocturne » en rendant la ligne accessible jusqu'à 19h30 un jour de la semaine.

2) L'apparition des « chats de consultation juridique » sur internet

Certaines hotlines organisent un chat une fois par semaine, soit général, soit sur un domaine particulier, pendant une demi-journée. Cela permet de répondre à des questions qu'un grand nombre de personnes se posent sur un sujet en particulier, et de diffuser une même réponse juridique à un grand nombre de personnes. Il s'agit d'un gain de productivité notable.

D'autres hotlines s'organisent complètement sur Internet⁸ comme *LNSJ-Law Hotline*. Cette consultation en ligne permet de prendre toutes les informations de la personne et de vérifier si

⁸ <https://lsnjlawhotline.org/>

elle peut disposer de ce service. Le filtrage paraît plus efficace en ligne qu'au téléphone avec la possibilité de télécharger des documents pour prouver l'âge, les revenus et le domicile de la personne. LNSJ-Law a mis en place une aide particulière pour les personnes ayant été affectées par l'ouragan Sandy mais répond sur toute une variété de sujets : logement, droit de la famille, santé, immigration, droit du travail, discriminations, etc.

D'autres ont mis en place un système élaboré d'aide juridique en ligne comme *Massresources*⁹. Ce site permet d'avoir accès à des réponses générales dans des domaines donnés (bons alimentaires, droit de la famille, protection des personnes âgées), à une liste d'avocats avec le programme *Dial a lawyer*, en donnant accès à des formulaires juridiques comme des ordonnances d'éloignement du domicile conjugal, et en donnant des ressources aux avocats spécialisés dans l'aide juridique.

3) Le développement des applications sur les smart phones

Aujourd'hui, d'après les professionnels de l'aide juridictionnelle aux Etats-Unis, la mise en place d'une hotline juridique doit commencer par la création d'applications utilisables depuis les smart phones. En effet, la mise en place d'un tel système permet encore des gains de productivité puisque les « appelants » tapent leurs questions puis sont dirigées vers une base contenant des mots clés. S'ils ont besoin de plus de clarifications, ils sont alors mis en relation avec un avocat. Cela permet de mettre en place un filtrage supplémentaire.

Les applications pour smart phones d'aide juridique comment tout juste à se développer et concernent principalement pour l'instant le droit immobilier (et sont alors réservées aux agents immobiliers¹⁰), le droit de vote¹¹ et les violences conjugales.

Certaines de ces applications sont mises en place par des cabinets d'avocat privés. C'est le cas par exemple de Charles Naylor, LLP, spécialisé en droit maritime, qui a mis en place une application gratuite d'aide juridique¹².

III. Les objectifs des services d'aide juridique en ligne

L'examen des différents modèles qui existent aux Etats-Unis montre que la mise en place d'un service d'aide juridique en ligne peut répondre à plusieurs types de politiques publiques : Toucher un public plus large (1), réduire les coûts (2) ou adapter les conseils à la complexité des situations juridiques (3)

⁹ <http://www.massresources.org/legal-help-online.html#description>

¹⁰ <http://www.varealtor.com/legalhotline>

¹¹ http://www.lawyerscommittee.org/newsroom/press_releases?id=0266

¹² <http://www.naylorlaw.com/hotline/longshore-injury-hotline-free-mobile-app>

1) Toucher un public plus large qui n'a pas accès au conseil juridique traditionnel

Historiquement, les premières hotlines ont été développées pour favoriser l'accès de certains groupes sociaux au conseil juridique. Le téléphone était perçu comme un outil simple et facile à utiliser, permettant à une population d'obtenir rapidement des conseils juridiques sans avoir besoin de se déplacer.

Ce type de politique a cependant un coût : elle n'a pas vocation à remplacer des conseils juridiques donnés par un avocat lors de rendez-vous, mais à identifier des personnes qui sans ce dispositif n'auraient en pratique pas accès à l'aide juridique.

2) Réduire les coûts de prise en charge des consultations classiques

Cette deuxième fonction des hotlines juridiques est apparue dans les années 90. En effet, sous la pression des conservateurs au congrès qui souhaitaient diminuer le budget de l'aide juridictionnelle, ces programmes ont été utilisés non pas pour toucher un nouveau public mais pour remplacer des conseils existants.

L'aide juridique en ligne est apparue comme un moyen de réduire le temps de rendez vous et de standardisation des consultations en spécialisant les interlocuteurs.

Ce mouvement de standardisation des consultations juridique n'est d'ailleurs pas limité à l'aide juridictionnelle. Des sociétés privées se développent en effet aujourd'hui pour proposer des prestations « d'information juridique générale ». C'est le cas de Legal Zoom¹³, qui propose des modèles de statuts ou de contrats et des informations simplifiées sur différents domaines juridiques.

3) Adapter les moyens à la complexité des situations juridiques

Un troisième objectif plus récent consiste à diversifier les vecteurs et le niveau de réponse juridique à la complexité des questions et au type de public. Se met ainsi en place aujourd'hui un modèle de « conseil gradué » sur plusieurs supports qui adapte les moyens à la complexité des problématiques.

Ce mouvement se développe grâce à l'apparition de l'aide juridique sur internet. De plus en plus d'associations d'aide juridique proposent des fiches sur internet pour répondre aux questions classiques des individus. Elles permettent de répondre à beaucoup d'interrogations répétitives sans exiger la mobilisation d'un avocat. Ce système peut être complété par des courriels pour les questions spécifiques à une question donnée.

¹³ <http://www.legalzoom.com/>

Cette diversité de la palette des réponses est aujourd'hui perçue comme l'avenir de l'aide juridique. Une aide juridique « à plusieurs niveaux » a ainsi tendance à se mettre en place, en fonction de l'offre de conseil juridique :

- L'information standard : Il s'agit de réponses générales, le plus souvent sur internet, à partir des questions les plus souvent posées.
- Le conseil rapide personnalisé : L'aide juridique par téléphone répond à cette demande.
- L'analyse exhaustive d'une situation en vue d'un contentieux : La consultation juridique avec un avocat.

* * *

L'aide juridique en ligne connaît un succès mitigé quant au résultat. Selon les statistiques disponibles, seuls 50% des appels ont un résultat positif. Le taux d'échec s'explique en particulier par la mauvaise compréhension de l'appelant des conseils qui lui sont donnés, de son inaction à la suite de cet appel, et de sa situation particulière (langue, niveau social, niveau d'éducation, situation familiale, etc). Ce sont les personnes dirigées vers un avocat sont celles qui rencontrent le moins de succès. On note aussi que les questions relatives au logement en général sont mieux traitées que celles relevant du droit de la famille.

Afin de remédier à ces échecs, il est conseillé aux organisations :

- d'adapter leur réponse aux populations particulières (hispaniques en particulier) ;
- de mettre en place plus de filtres ;
- de donner des conseils brefs ;
- de garder une trace de l'appel par écrit ;
- de réduire le nombre d'envois chez des avocats privés ;
- de mettre en place un suivi des appels en envoyant une lettre ou un email récapitulant l'information transmise ou en rappelant la personne.

Nicolas GUILLOU