

—

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI N° 872
RELATIVE À L'ASSISTANCE JUDICIAIRE
ET À L'INDEMNISATION DES AVOCATS

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation : M Pierre Lorenzi)

Le projet de loi relative à l'assistance judiciaire et à l'indemnisation des avocats a été transmis au Conseil National le 28 décembre 2009 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 872.

Il a été déposé officiellement lors de la Séance Publique du 7 avril 2010 et renvoyé le même jour devant la Commission de Législation, qui a désigné votre Rapporteur au cours de sa séance du 9 mai 2011 suite à la démission de ma collègue Brigitte Boccone-Pagès qui avait été désigné le 20 mai 2010.

Votre Rapporteur ne va pas réitérer les explications déjà fournies dans l'exposé des motifs quant à la nécessité d'un tel dispositif, il se contentera de vous rappeler que l'idée d'une modernisation du régime d'assistance judiciaire est une évidence et que les Élus partagent, sur ce sujet, l'avis exprimé par le Gouvernement.

L'accès aux juridictions est considéré comme un droit fondamental dans tout État démocratique. Ainsi, le respect des valeurs de notre société passe par la reconnaissance de droits tels que l'accès à la justice égal pour tous. Certes, ce principe ne découle pas directement de la Constitution monégasque. Cependant, il est reconnu comme tel au travers du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais également par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui rattache ce droit à un procès équitable (article 6 § 1 CEDH).

Ainsi, l'affirmation de ce principe fait peser sur l'État une obligation de tout mettre en œuvre pour assurer à chaque justiciable un recours juridictionnel effectif. C'est dans cet esprit que la notion d'assistance judiciaire a été créée.

On peut affirmer que l'accès à la justice est un droit reconnu depuis longtemps, y compris pour les plus modestes, puisque les fondements de l'assistance judiciaire ont été posés par le Code de procédure civile dès 1896, reposant alors sur une simple dispense provisoire des frais de la procédure. Ce système a perduré jusqu'en 1982 où la loi régissant les professions d'avocat-défenseur et d'avocat est venue interdire à ces derniers de solliciter des honoraires aux personnes bénéficiant de l'assistance judiciaire. Signalons à ce titre que, dans ce schéma, les avocats ont été amenés à prendre à leur charge cette fonction sociale. Il faudra attendre l'année 2002 pour qu'un système d'indemnisation des avocats-défenseurs, avocats et avocats stagiaires prêtant leur concours au bénéfice de l'assistance judiciaire voie le jour, ce dernier ne couvrant toutefois qu'une partie des frais engagés.

Par ailleurs, du fait de l'accroissement des recours contentieux depuis ces dernières années, les cabinets d'avocats ont vu leur charge de travail sensiblement évoluer, sans garantie légale sur le plan des conditions économiques de leur intervention. À cela se sont ajoutées des contraintes d'ordre technique dans la mise en œuvre du dispositif : fonctionnement imparfait du bureau d'assistance judiciaire, absence de procédure d'urgence, absence de recours juridictionnel contre les décisions de rejet du bureau d'assistance judiciaire.

Aussi la modernisation du régime d'assistance judiciaire avec la légalisation de l'indemnisation des avocats s'imposait-elle.

Le présent projet de loi poursuit donc cet objectif.

L'une des novations de ce projet de loi réside dans l'ouverture du bénéfice de l'assistance judiciaire aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège social en Principauté, tout en assurant un encadrement strict des critères d'application. Votre Rapporteur tient d'ailleurs à saluer ces modalités d'encadrement destinées à rationaliser l'admission à l'assistance judiciaire. Sur un plan plus technique, les critères ainsi posés reprennent pour l'essentiel ceux mis en exergue par le Bureau Supérieur français de l'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, le projet de loi précise que l'assistance judiciaire pourra être accordée pour assurer la défense d'une personne aux revenus modestes devant n'importe quelle juridiction de droit commun et d'exception.

Dans le but d'accroître l'indépendance du bureau de l'assistance judiciaire, mais également de le rendre plus efficace, le projet de loi en modifie sa composition ainsi que les modalités d'instruction des demandes. C'est ainsi que la présidence dudit bureau sera confiée à un magistrat du siège. Les deux autres membres du bureau seront désignés en leur qualité de contrôleur général des dépenses et d'avocat-défenseur désigné par le Bâtonnier de l'Ordre des avocats-défenseurs et avocats. Ses pouvoirs ont par ailleurs été élargis. Le bureau pourra demander toutes informations utiles en ce qui concerne la situation du requérant et pourra même solliciter une enquête auprès du Procureur Général en ce sens. Par ailleurs, les décisions de rejet du bureau de l'assistance judiciaire seront désormais susceptibles de recours.

Toujours par souci d'efficacité, le présent projet de loi instaure une procédure d'urgence en ce qui concerne l'admission à l'assistance judiciaire. Cette procédure, qui n'a qu'un caractère provisoire, pourra être décidée dans le but de sauvegarder les droits du requérant dans des cas particuliers, telles que les actions en référé.

Enfin, le présent projet de loi pérennise le versement de l'indemnité aux avocats-défenseurs, avocats et avocats stagiaires prônant leur concours au bénéfice de l'assistance judiciaire, tout en lui donnant une base légale, dont les modalités étaient fixées jusqu'à présent par voie réglementaire.

Après ces quelques considérations d'ordre général, votre Rapporteur va s'attacher à rappeler les commentaires exprimés par la Commission de Législation lors de l'examen de ce projet de loi.



L'article 7, qui établit la procédure de retrait de l'assistance judiciaire lorsque l'intéressé revient à meilleur fortune ou bien si ce dernier a recours à un autre avocat que celui qui lui avait été désigné, a fait l'objet d'un amendement de cohérence avec l'énonciation de l'article 6. En effet, la Commission a jugé utile de prévoir que la décision de retrait soit notifiée à l'assisté par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, puisque tel est le cas en ce qui concerne la décision d'admission.

Aussi l'article 7 est-il amendé comme suit :

Article 7

(Texte amendé)

« Le bénéfice de l'assistance judiciaire peut être retiré en tout état de cause, s'il survient à l'assisté des ressources reconnues suffisantes ou s'il s'adjoit les services d'un autre avocat que celui désigné.

La décision de retrait est prononcée par le bureau de l'assistance judiciaire, qui se saisit à la demande de tout intéressé ou d'office.

Cette décision, qui doit être motivée, ne peut être prise sans que l'assisté ait été au préalable entendu en ses explications ou dûment appelé à les fournir. Elle doit mentionner les modalités de recours.

*Elle est notifiée sans délai à l'assisté **par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal.***

Elle a pour effet d'obliger l'assisté à rembourser à l'État toutes les dépenses prises en charge par ce dernier au titre de l'article 10.

Une copie de la décision est adressée sans délai au service de l'enregistrement de la direction des services fiscaux aux fins de recouvrement. »

L'article 10 introduit les frais complémentaires qui peuvent être nécessaires dans le cadre d'une procédure pour une personne bénéficiant de l'assistance judiciaire. Par lettre du 11 juin 2010, Son Excellence Monsieur le Ministre d'État a fait part au Président du Conseil National d'une proposition d'amendement concernant le présent article. Cet amendement concerne les frais d'inscription d'hypothèque judiciaire dont la prise en charge par l'assistance judiciaire n'a pas été prévue.

Afin de se prémunir des difficultés pratiques portant sur les frais d'inscription résultant d'une hypothèque judiciaire qui ne peuvent être supportés par le bénéficiaire de l'assistance judiciaire lorsque la radiation est requise, l'article 10 doit être complété afin de fixer les modalités d'exigibilité desdits frais. Ainsi, ces frais tomberont en « *non valeur* ». Cette expression signifiant que l'exigibilité de la dette est suspendue, l'État renonçant temporairement à en demander le paiement : il n'y a pas d'extinction de la dette. L'État aura donc la possibilité, en cas de retour à meilleur fortune, de procéder au recouvrement conformément aux dispositions des articles 18 et 19 du présent projet de loi.

Cette proposition d'amendement paraissant tout à fait justifiée, votre Rapporteur propose d'amender l'article 10 en ce sens.

Article 10

(Texte amendé)

« L'assistance judiciaire ouvre à son bénéficiaire le droit au concours d'un avocat défenseur, avocat ou avocat stagiaire, ainsi qu'à celui de tous officiers ministériels, désignés à tour de rôle par le bureau de l'assistance judiciaire.

Elle s'étend aux sommes dues au Trésor pour droits de timbre, d'enregistrement et de greffe ainsi qu'aux frais taxés d'expertise, de traduction ou d'interprétation et d'insertion,

aux taxes des témoins et en général à tous les frais de justice nécessités par le déroulement de l'instance.

L'assistance judiciaire couvre l'ensemble des frais ci-dessus mentionnés ; les dépenses qui en résultent sont à la charge de l'État, sous réserve du recouvrement prévu au chapitre III. À cet effet, copie de toute décision de justice intéressant un assisté judiciaire est transmise par le greffier en chef au service de l'enregistrement de la direction des services fiscaux.

Les frais d'inscription d'hypothèque judiciaire ne sont exigibles qu'au jour de la radiation de l'inscription lorsque l'inscrivant ou le débiteur est bénéficiaire de l'assistance judiciaire. Néanmoins, lorsque la radiation est requise, ces frais tombent en non-valeur s'ils sont dus par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. »



Dans une société fondée sur le respect de la justice, l'avocat remplit un rôle éminent : il est aussi bien le défenseur que le conseil de son client. Sa mission lui impose des devoirs et des obligations multiples. Aussi, l'avocat a-t-il, envers son client, un devoir de compétence ainsi que des obligations de loyauté, d'intégrité, d'indépendance, de désintéressement, de diligence et de prudence. Il doit donc pouvoir être en mesure de s'abstenir de prêter son concours au titre d'une assistance judiciaire lorsque le secret professionnel risque d'être violé ou encore quand son indépendance risque de ne plus être entière, voire lorsque la relation de confiance mutuelle risque de faire défaut. *A fortiori*, cela doit également être le cas lorsque surgit un conflit d'intérêts.

Fort de ce constat, la Commission aurait souhaité qu'une disposition reprenant ces grands principes déontologiques soit prévue. Il est d'ailleurs à noter que le conflit d'intérêts fait l'objet d'une Section IV dans le Règlement Intérieur de l'Ordre des Avocats Stagiaires, Avocats et Avocats-Défenseurs de la Principauté de Monaco (articles 9 à 15).

En effet, l'avocat ne peut conseiller ou défendre simultanément deux parties dont les intérêts sont susceptibles de s'opposer, ce qui garantit à toutes les parties au procès un débat contradictoire, un procès équitable et une négociation à armes égales. L'avocat ne peut davantage accepter l'affaire d'un nouveau client si le secret des informations données par un ancien client risque d'être violé ou lorsque la connaissance par l'avocat des affaires de l'ancien client favoriserait le nouveau client de façon injustifiée. Ainsi, il apparaît expédient de prévoir, pour l'avocat qui prête son concours au bénéfice de l'assistance judiciaire, la possibilité de refuser d'assurer la défense d'une personne en cas de conflit d'intérêts avéré ou supputé.

Il ne s'agit pas seulement de respecter le secret professionnel dû à la partie adverse, mais également d'éviter que l'avocat se voit reproché d'avoir trahi la confiance mise en lui par la personne qu'il a représentée autrefois ou dont il a été amené, même indirectement, à connaître les secrets. Le conflit d'intérêts peut survenir lors de la défense d'héritiers dans une succession, de créanciers dans une faillite, de membres d'une même famille dans un procès.

Par ailleurs, la relation de confiance entre l'avocat et son client est essentielle et elle ne peut exister s'il subsiste un doute sur l'honnêteté, la probité, la rectitude ou la sincérité de l'un ou de l'autre. Pour les avocats, ces vertus traditionnelles sont des obligations professionnelles. Ces valeurs sont, au demeurant, historiquement rattachées à la notion même de profession libérale qui s'opposait à celle prétendument moins noble de commerçant. Ainsi, l'avocat doit pouvoir être en mesure de s'abstenir de prêter son concours au bénéfice de l'assistance judiciaire s'il lui est impossible d'établir une relation de confiance mutuelle avec son client.

Au regard des arguments qui précèdent, votre Rapporteur propose l'insertion d'un amendement d'ajout avec l'adjonction d'un nouvel article 11 sur les conflits d'intérêts. Il est à noter que cet ajout induira une renumérotation des articles jusqu'à l'article 23 (anciennement numéroté 22), ultime article du présent projet de loi.

Article 11

(Amendement d'ajout)

« Les avocats-défenseurs, avocats et avocats stagiaires doivent, sauf accord des parties, s'abstenir de prêter leur concours au bénéfice de l'assistance judiciaire lorsque, dans leur rapport avec le bénéficiaire de l'assistance judiciaire, il survient ou risque de survenir une des hypothèses ci-après énoncées :

- un conflit d'intérêts ;*
- une violation du secret professionnel ;*
- son indépendance se trouve compromise ;*
- la relation de confiance mutuelle fait défaut ou ne peut être établie. »*



L'article 11 fixe les effets de l'assistance judiciaire au travers des instances qu'elle est susceptible de couvrir. À la lecture de cet article, il apparaît, qu'à l'exception des litiges relatifs à des accidents du travail, l'assistance judiciaire ne couvre que l'étape procédurale de la première instance. Une exception étant toutefois prévue lorsque l'adversaire du bénéficiaire de l'assistance judiciaire entend faire appel ou se pourvoir en révision, l'assistance judiciaire étant alors maintenue. *A contrario*, lorsque le bénéficiaire entend lui-même exercer ces voies de recours, il devra adresser une nouvelle demande d'assistance judiciaire. Il risque donc de se trouver potentiellement privé de la possibilité d'exercer les voies de recours que lui accorde la loi en raison de sa situation d'impécuniosité.

Cette position paraît difficilement justifiable. Outre le fait qu'elle contribue à maintenir une situation de déséquilibre entre les parties, elle affaiblit le droit d'accès à la justice qu'entend précisément promouvoir le présent projet de loi.

En outre, il est à noter que des difficultés d'ordre pratique pourraient apparaître dans le sens où les avocats-défenseurs, avocats et avocats stagiaires prêtant leur concours à l'assistance judiciaire pourraient voir leur responsabilité engagée si leurs clients avaient la possibilité de faire appel mais que ces derniers ne soient pas en mesure de continuer à assurer leur défense. De plus, ils devraient, à n'en pas douter, assurer une nouvelle fois l'avance des deniers nécessaires à l'exercice des voies de recours.

En conséquence, votre rapporteur propose d'amender cet article en supprimant les termes « *formé par l'adversaire de l'assisté* » afin de ne créer aucune inégalité de traitement.

Article 11 12

(Texte amendé)

« Excepté en matière d'accident de travail, l'assistance judiciaire accordée en vue d'une instance, n'a d'effet que pour la juridiction devant laquelle cette instance est suivie, sauf les cas d'appel ou de pourvoi en révision ~~formé par l'adversaire de l'assisté.~~

Elle s'étend à la signification du jugement ou de l'arrêt et à l'exécution ».

Au vu des éléments qui précèdent, votre Rapporteur vous propose, au nom de la Commission de Législation, de voter en faveur de ce projet de loi tel qu'amendé.