



**HAL**  
open science

## **Le rôle des associations d'information sur le droit dans le règlement des petits litiges des particuliers**

Marc Vericel, Béatrice Espesson Vergeat, Olivier Gout, Latékoué Lawson-Body,  
Corinne Robaczewski

### ► **To cite this version:**

Marc Vericel, Béatrice Espesson Vergeat, Olivier Gout, Latékoué Lawson-Body, Corinne Robaczewski. Le rôle des associations d'information sur le droit dans le règlement des petits litiges des particuliers. [Rapport de recherche] Mission de recherche droit et justice. 2002, 62-[59] p. <halshs-01061846>

**HAL Id: halshs-01061846**

**<https://shs.hal.science/halshs-01061846v1>**

Submitted on 8 Sep 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

**LE ROLE DES ASSOCIATIONS  
D'INFORMATION SUR LE DROIT DANS LE  
REGLEMENT DES PETITS LITIGES DES  
PARTICULIERS**

**Par**

**Marc VERICEL**

Professeur de droit privé, responsable de la recherche.

**Béatrice ESPESSON-VERGEAT**

Maître de conférences.

**Olivier GOUT**

Maître de conférences.

**Latekoué LAWSON-BODY**

A T E R.

**Corinne ROBACZEWSKI**

A T E R.

**Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de Recherche  
Droit et Justice**



Saint-Etienne, Mars 2002

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche financée par le GIP Mission de Recherche Droit et Justice (Subvention N° 20.02.280500) en date du 28 février 2000. Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

Toute reproduction même partielle est subordonnée à l'accord du GIP.



# TABLE DES MATIERES

## INTRODUCTION 1

## I<sup>ère</sup> PARTIE : LE ROLE JOUE PAR LES ASSOCIATIONS DANS L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE 11

### I - Le rôle des associations dans l'accès à l'information sur le droit 13

- A. L'orientation du particulier vers une solution amiable 15
  - a) La délivrance d'une information générale 16
  - b) La consultation sur un cas précis 17
  - c) L'intervention de l'association 18
- B. L'orientation du particulier vers une démarche judiciaire 20
  - a) Les différentes modalités de la démarche judiciaire 20
    - 1- l'orientation vers un avocat 20
    - 2- l'orientation vers un autre auxiliaire de justice 21
    - 3- l'orientation vers une procédure simplifiée de saisine du juge 22
  - b) Le sort des dossiers portés devant le juge 23

### II - Le rôle des associations dans le cadre d'une procédure judiciaire 24

- A. Les litiges traités judiciairement par les associations 27
  - a) Les montants en jeu 27
  - b) La nature des litiges 28
- B. La procédure entreprise 30
  - a) Le mode de saisine de la juridiction 31
  - b) L'assistance apportée par l'association dans le cadre de la procédure 32
  - c) Les étapes de la procédure 34
- C. Issue du litige 34
  - a) L'association assiste un adhérent qui est le demandeur au procès 35
  - b) L'association assiste un adhérent qui est le défendeur au procès 37

## II<sup>ème</sup> PARTIE : L'INADAPTATION DU SYSTEME JURIDICTIONNEL AU TRAITEMENT DES PETITS LITIGES 39

- A. Le coût trop élevé du recours à la justice : 41
- B. La lourdeur et la complexité des mécanismes juridictionnels : 43
- C. La lenteur des procédures devant le tribunal : 44
- D. Le manque d'une justice de proximité : 45
- E. La faiblesse des moyens d'action reconnus aux associations : 46

TABLE DES MATIÈRES

**III<sup>ème</sup> PARTIE : DES ORIENTATIONS POUR FAVORISER L'ACCÈS AU DROIT  
ET A LA JUSTICE DES PETITS LITIGES DES PARTICULIERS** **49**

A. Favoriser l'accès au droit :	50
B. Favoriser l'accès à la justice des petits litiges :	53
a) Renforcer les moyens d'action des associations	55
1) Reconnaissance d'une action de groupe	55
2) Modification des règles de la représentation des parties devant le Tribunal d'Instance	57
b) Créer une vraie justice de proximité	59

**CONCLUSION** **62**

**ANNEXES**

**Annexe 1** : Liste des associations recensées.

**Annexe 2** : Liste des associations locales rencontrées.

**Annexe 3** : Canevas d'interview des associations locales.

**Annexe 4** : Les procédures de saisine simplifiée de la justice.

**Annexe 5** : Synthèse des rencontres avec les responsables nationaux des principales associations de consommateurs.

**Annexe 6** : Loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (extraits).

**Annexe 7** : Résumé des principales propositions de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice.

**Annexe 8** : Projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice présenté au conseil des ministres du 20 février 2002.

## INTRODUCTION

Depuis quinze ans, le Centre de Recherche Critique sur le Droit a fait de l'étude de l'activité des juridictions et des mécanismes de règlement des conflits un de ses axes principaux de recherche, en suivant une démarche originale qui consiste à partir de l'observation des pratiques pour éclairer les analyses sur la question étudiée.

Tel est d'ailleurs le schéma qui a été adopté pour la recherche sur le rôle des associations d'information sur le droit dans le règlement des petits litiges des particuliers.

### **Objet de la recherche :**

Cette recherche est relative à un type particulier de litiges : les petits litiges d'ordre civil définis comme ceux qui relèvent de la compétence de Tribunal d'Instance en premier et en dernier ressort, c'est à dire les litiges mobiliers ou personnels ne dépassant pas 3 812 € (25 000 F). La recherche est par ailleurs axée sur les litiges où un particulier est en position de demandeur ; en effet, parmi les affaires relevant du Tribunal d'Instance en dernier ressort figure un grand nombre de litiges déferés au juge à la diligence d'un professionnel, voire d'un organisme institutionnel, notamment par la procédure d'injonction de payer qui soulève des problèmes tout à fait différents de ceux où le particulier est demandeur.

Les petits litiges où le particulier est demandeur, que ce soit contre un professionnel (il s'agit alors de litiges de consommation : vices cachés dans une chose achetée, malfaçons dans les travaux etc...) ou contre un autre particulier (litiges entre locataires et

propriétaires, litiges liées au voisinage, etc...) se heurtent en effet à des difficultés particulières d'accès à la justice, en raison notamment de la disproportion entre la valeur du litige (souvent bien plus faible que 3 812 €) et le coût de l'assistance par avocat et experts, ainsi que de la complexité des mécanismes juridictionnels pour un profane.

C'est pour faire face à ces difficultés spécifiques que s'est développé le rôle des associations d'information sur le droit. Les associations de consommateurs, ainsi que des organismes divers à but non lucratif, ont mis en place des permanences juridiques destinées à informer les particuliers sur leurs droits et à leur fournir les armes jugées nécessaires pour la défense de ceux-ci en vue du règlement des litiges.

Dans nombre de cas, la saisine d'un de ces organismes ou associations n'est que le prélude à une action en justice vers laquelle sera orienté le particulier. Et, dans ces cas là, les associations ne bornent pas nécessairement leur rôle à une information et une orientation du justiciable ; il leur arrive d'intervenir indirectement dans le procès auquel donnera lieu le litige, en fournissant une certaine assistance au cours de celui-ci. Mais le rôle exact joué par les associations auprès des justiciables est assez mal connu et d'ailleurs assez variable d'une association à une autre.

Partant de ce constat, la recherche dont les enseignements sont ici exposés, visait essentiellement à mettre en lumière le rôle exact joué par les associations de consommateurs et autres organismes à but non lucratif dans le règlement des petits litiges des particuliers. Autrement dit, il s'agissait de déterminer précisément quelle information ils dispensent et quelle aide ils apportent concrètement aux particuliers en appréhendant les litiges concernés dès le moment où le justiciable en saisit une association et en les suivant jusqu'à la clôture du dossier par l'association.

## Méthodologie :

L'équipe de recherche a donc d'abord procédé à une enquête de terrain auprès d'associations ou d'organismes locaux relevant des divers types d'associations œuvrant dans le domaine de l'assistance juridique aux particuliers.

L'enquête a été réalisée auprès d'associations ou d'organismes implantés dans des secteurs géographiques proches du siège du centre de recherche (Saint-Etienne) afin de faciliter le travail des chercheurs et aussi de profiter des contacts établis par les chercheurs à l'occasion de recherches antérieures ou dans le cadre d'activités universitaires diverses. Cette limitation du cadre géographique des investigations ne saurait ôter de l'intérêt aux résultats obtenus, dans la mesure où les secteurs choisis sont représentatifs des milieux sociologiquement variés :

- trois secteurs urbains différents :

- une grande ville : Lyon
- une ville d'importance moyenne : Saint-Etienne
- un secteur englobant les quartiers sensibles de la banlieue lyonnaise : Bron-Villeurbanne.

- deux secteurs ruraux :

- le centre et le nord du département de la Loire (Montbrison – Roanne), secteur à dominante rurale mais aussi un peu industriel.
- Le secteur sud-est du département de la Haute Loire (Le puy – Yssingeaux) secteur plus entièrement rural.

Dans chacun des secteurs géographiques précités, nous avons procédé à une étude préalable afin de recenser tous les différents organismes dont la dénomination pouvait

laisser penser que leur objet était essentiellement destiné à aider tous les particuliers, ou certaines catégories d'entre eux, dans le règlement des petits litiges ; à partir de ce recensement, nous avons opéré un classement de ces organismes en catégories et enfin, nous avons choisi, dans chaque catégorie, les associations (ou autres organismes) les plus représentatifs.

Cette étude préalable s'est heurtée à plusieurs difficultés concernant tant le recensement des organismes que leur classification et la sélection de ceux à visiter.

1) Le recensement des principales associations de défense des consommateurs ou de certains usagers dépendant de fédérations nationales est relativement facile à opérer dans n'importe quel secteur géographique en utilisant notamment, comme nous l'avons fait, les fichiers des directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Beaucoup plus délicat est le recensement des associations et organismes créés pour porter assistance à une catégorie d'usagers de tel ou tel service (eau – transport – etc...) ou à une catégorie de personnes rencontrant des difficultés particulières (femmes – enfants – immigrés – handicapés - victimes d'accidents du travail- etc...) dans la mesure où ces associations relèvent le plus souvent d'initiatives locales et sont rarement rattachées à une fédération nationale. En effet curieusement, les préfetures, sous-préfetures et mairies (même celles des grandes villes) ne disposent pas toujours de fichiers des associations vraiment exploitables.

Dans les secteurs géographiques qui nous intéressent, les fichiers préfectoraux et communaux rassemblent plusieurs milliers d'associations par simple ordre alphabétique ou chronologique (date des déclarations de création) et sans indication sur l'activité exercée (autre que le nom de l'association).

Pour compléter la liste élaborée à partir des fichiers des directions départementales de la concurrence, nous avons donc dû opérer de manière empirique : en recoupant les informations recueillies par utilisation d'Internet, de l'annuaire du téléphone, des fichiers des services ou associations d'aide aux associations (par exemple l'union des associations stéphanoises à Saint-Etienne ou l'espace associatif du Rhône à Lyon), des centres sociaux et autres lieux d'accueil pour des permanences d'associations et en recourant à l'aide de personnes, militant dans le milieu associatif depuis 10 ou 20 ans.

Dans ces conditions, il n'est pas possible d'avoir la certitude que le fichier final ainsi constitué des organismes d'information sur le droit opérant dans les cinq secteurs sélectionnés est totalement exhaustif. Toutefois, la méthode utilisée permet tout de même de cerner le plus précisément possible les organismes existant sur les cinq secteurs et on peut raisonnablement penser que les associations et organismes qui n'auraient pas été recensés n'ont pas une action suffisamment significative pour présenter un intérêt réel au regard de l'objet de notre étude.

2) Nous avons ainsi établi une liste de 139 associations et organismes susceptibles d'entrer dans notre champ de recherche. (voir annexe 1 )

- 70 sur Lyon
- 27 sur Saint-Etienne,
- 8 sur Lyon Périphérie, (Bron, Villeurbanne)
- 13 sur Montbrison – Roanne
- 21 sur le Puy – Yssingeaux.

Nous avons ensuite contacté tous ces différents organismes, en leur envoyant un questionnaire relatif à leur statut, leur domaine d'activité et le volume de leur activité d'aide au règlement de litiges (Nombre de consultations données et de dossiers traités en 1998 et 1999). Le taux de réponse dans le délai indiqué (6 semaines) a été relativement

faible. Mais après plusieurs relances téléphoniques, nous avons obtenu un nombre de réponses satisfaisant. Nous avons alors dépouillé les questionnaires reçus. En fonction des réponses fournies aux questions posées, nous avons retenu les associations entrant dans notre champ de recherche, et sélectionné un échantillon représentatif des différentes catégories d'associations et d'organismes d'information sur le droit.

Nous avons élaboré une classification de ceux-ci et retenu cinq catégories génériques :

*a) Les associations de défense des consommateurs en général*

Ce sont celles ayant pour objet exclusif la défense des consommateurs en général. La plus caractéristique de cette catégorie est sans doute « l'union fédérale des consommateurs – Que choisir ? » fondée en 1951.

*b) Les associations familiales de consommateurs*

Pour certaines associations, la défense des consommateurs s'inscrit dans un objet plus large, ce qui est notamment le cas des associations familiales. Les principales sont affiliées à « Familles rurales », à la Confédération syndicale des familles (CSF, qui a fusionné en 1998 avec l'association populaire familiale syndicale), à « Familles de France », au Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL) et à l'association familiale catholique.

*c) Les associations créées par des syndicats de salariés*

Ce sont des associations dont l'objet exclusif est la défense des consommateurs créées par les principaux syndicaux ouvriers : L'INDECOSA (CGT), l'ASSECO (CFDT), l'AFOC (FO), l'ADEIC (FEN), ORGECO (CFTC – CGC).

*d) Les associations d'usagers spécialisés*

Il s'agit des associations d'usagers de tel ou tel service, de défense d'une catégorie particulière de personnes, dont le nombre tend à se multiplier depuis quelques années. Certaines sont confédérées au niveau national (la Confédération Nationale du Logement – CNL, l'Association des Usagers des Banques – AFUB – etc). Mais la plupart sont des associations purement locales créées ici là pour répondre à un besoin ou un problème local.

*e) Les autres organismes d'information sur le droit*

Outre les associations de consommateurs ou d'usagers, il existe une grande variété d'autres organismes ou de dispositifs d'information sur le droit, n'ayant pas un but lucratif. Ainsi les ordres des avocats, les chambres départementales des notaires et celles des huissiers ont des services de consultation gratuite soit pour tout type de litiges, soit pour des litiges particuliers.

Il faut préciser que nous avons volontairement exclu de notre champ d'investigation les associations les organismes ne s'intéressant pas aux petits litiges d'ordres purement civil et à ceux défendant un public autre que les particuliers. C'est ainsi que nous avons exclu les associations de commerçants qui assurent la défense de leurs membres dans les litiges les impliquant en qualité de commerçants. Nous avons aussi exclu les syndicats qui assurent la défense juridique des salariés dans le domaine des relations de travail avec des procédures particulières et dans le cadre particulier de la procédure prud'homale (car l'intervention de ces syndicats soulève des problèmes très différents de ceux posés par l'intervention des simples associations d'aide ou de défense des particuliers dans le cadre des procédures civiles de droit commun).

3) Nous avons enfin sélectionné, dans chaque secteur territorial, les organismes les plus représentatifs de chacune des catégories d'associations précitées. Les associations sélectionnées devant faire l'objet de notre part d'une investigation approfondie.

Précisons que pour opérer ce choix, on ne s'est pas fondé sur le critère de l'agrément à agir en justice pour la défense des intérêts collectifs qui n'est en rien significatif de l'activité réelle de l'association, on s'est fondé sur le seul critère apparaissant pertinent, celui du nombre de dossiers traités chaque année en prenant comme référence les années 1998 et 1999. Trois ou quatre associations ou organismes ont ainsi été choisis dans chacun des secteurs géographiques précités.

Notre sélection initiale a cependant dû être modifiée dans plusieurs secteurs dans la mesure où un certain nombre d'associations initialement choisies (une dizaine) ont finalement refusé de se prêter à notre enquête pour des motifs divers. Les principaux motifs de refus ont été le manque de disponibilité des responsables de l'association, l'absence d'intérêt concret et immédiat pour l'association de participer à l'enquête, ou encore le souci de manifester son mécontentement à l'égard des pouvoirs publics considérés comme n'apportant pas une aide suffisante aux associations.

En définitive nous avons rendu visite à 28 associations aux organismes (présentées en annexe 2) :

- 10 sur Lyon
- 12 sur Saint-Etienne
- 2 sur Lyon Périphérie
- 2 sur Montbrison – Roanne
- 2 sur le Puy – Yssingeaux

Ces associations ont été visitées sur la base d'un canevas d'interview comportant à la fois des questions relativement ouvertes et d'autres relativement fermées visant à obtenir des renseignements assez précis sur l'activité de l'association tout en lui laissant toute

possibilité d'évoquer les difficultés rencontrées par elle et de donner son appréciation sur les problèmes existant selon elle dans le fonctionnement de la justice à l'égard des petits litiges des particuliers. (voir canevas en annexe 3)

4) Peu d'associations locales ont pu se constituer un nombre significatif de dossiers complets sur des affaires traitées par elles et ayant fait l'objet d'une procédure judiciaire. Mais nous avons cependant pu repérer six associations disposant de tels dossiers et prêtes à nous les laisser étudier librement.

A Lyon :	la CSF (8 dossiers) et l'ASSECO (2 dossiers)
A Saint-Etienne	le CDAFAL (4 dossiers)
A Montbrison – Roanne	« Familles Rurales » (15 dossiers) et AMAVIE (2 dossiers)
Au Puy et à Yssingeaux	l'UFC (4 dossiers)

Nous avons entrepris une étude sommaire de ces dossiers, afin de nous faire une idée plus concrète et plus précise des différents types d'assistance apportée par les associations aux particuliers dans le traitement de leurs litiges, sans entrer dans le fond de l'affaire, en recherchant notamment :

- Quel a été l'objet de la demande en justice ?
- Quelle procédure a été utilisée ? : assignation – déclaration simplifiée – injonction de faire – etc...
- Le particulier demandeur a-t-il, ou non, été assisté dans sa démarche judiciaire et par qui ? (l'association, un avocat ?)
- Comment le dossier a-t-il été traité par le juge ? (les diverses étapes de la procédure) : y a-t-il eu expertise, visite du juge sur les lieux, tentative de conciliation, renvoi à un conciliateur etc...)
- Comment le procès s'est-il terminé ?

\* \* \* \* \*

L'étude entreprise a donc été d'abord une recherche de terrain auprès d'associations ou d'organismes locaux relevant des divers types d'associations œuvrant dans le domaine de l'assistance juridique aux particuliers. C'est l'exposé des résultats de cette étude empirique qui fait l'objet de la première partie du présent rapport. (**I<sup>ère</sup> partie : Le rôle joué par les associations dans l'accès au droit et à la justice**)

Une deuxième partie est consacrée à la description des difficultés rencontrées par ces associations dans leur assistance aux particuliers en raison d'une insuffisante adaptation du dispositif actuellement existant pour assurer le règlement des petits litiges des particuliers (**II<sup>ème</sup> partie : L'inadaptation du système juridictionnel au traitement des petits litiges**).

Enfin, une dernière partie a pour objet la présentation de propositions de pistes pour améliorer l'accès au droit et à la justice des particuliers confrontés à ce type de litiges (**III<sup>ème</sup> partie : Des orientations pour favoriser l'accès au droit et à la justice des petits litiges des particuliers**).

## **I<sup>ère</sup> PARTIE :**

# **LE ROLE JOUE PAR LES ASSOCIATIONS DANS L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE**

Il s'agit, dans le cadre de ces développements, de rendre compte du rôle joué par les associations, qu'elles agissent dans le cadre judiciaire ou extra-judiciaire. Mais auparavant, il paraît nécessaire de revenir sommairement sur les dispositions législatives encadrant l'activité des associations.

La fourniture de prestations juridiques par les associations est régie par une loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, modifiée par une loi n°90-1258 du 31 décembre 1990.

L'article 63 de la loi reconnaît expressément à certaines associations la faculté de donner des consultations juridiques.

Aux termes de ce texte, les associations investies d'une mission d'utilité publique, les associations agréées de consommateurs, les associations agréées exerçant leur activité dans les domaines de la protection de la nature et de l'environnement, les associations habilitées par la loi à exercer les droits de la partie civile devant la juridiction pénale, les associations familiales et les unions d'associations familiales peuvent donner des consultations juridiques mais uniquement à leurs membres et sur des questions se rapportant directement à leur objet.

Selon l'article 64 de la loi, les associations professionnelles régies par le Code du travail peuvent également donner ce type de consultation au profit de personnes dont la défense des intérêts est visée par leurs statuts sur des questions se rapportant directement à leur objet.

La loi du 31 décembre 1971 n'exclut donc pas la possibilité pour toute association de donner des consultations occasionnelles ou habituelles mais gratuites. Les personnes qui donnent ces consultations n'ont alors aucune condition à remplir, hormis celle du respect du secret professionnel et du refus d'intervenir en cas de conflit d'intérêt prévues à l'article 55.

La loi du 31 décembre 1971 reconnaît encore expressément à certaines associations la faculté de rédiger des actes sous seing privé à titre habituel et onéreux. L'article 64 de la loi donne cette faculté aux associations professionnelles régies par le Code du travail mais uniquement au profit de personnes dont la défense des intérêts est visée par les statuts et sur des questions se rapportant directement à leur objet.

Cette disposition n'interdit donc pas la rédaction d'acte sous seing privé par toute association à titre occasionnel ou à titre habituel mais gratuit.

En outre, les conclusions produites en justice, tout au moins pour celles produites devant le tribunal d'instance, et qui n'ont pas à être signées en raison de l'oralité de la procédure, ne devraient pas entrer dans le champ d'application de l'article 64 (E. Bazin, De l'exercice du droit par les associations de consommateur, D. 2001, p. 2395).

Ces remarques préliminaires à propos de l'encadrement législatif des associations étant formulées, il convient à présent de distinguer, comme indiqué, le rôle des associations dans l'accès à l'information sur le droit (I) et le rôle des associations dans l'accès à la justice (II).

## **I / Le rôle des associations dans l'accès à l'information sur le droit**

Les 28 associations ou organismes rencontrés (dont la liste figure dans l'annexe 1) se répartissent ainsi :

- A Saint-Etienne : 12 associations dont 3 associations de défense des consommateurs en général, 2 associations familiales de consommateurs, 6 associations d'usagers spécialisés, 1 association d'information sur le droit
- A Montbrison - Roanne : 2 associations dont 1 association familiale de consommateurs, 1 association d'usagers spécialisés

- Au Puy et à Yssingaux (Haute-Loire) : 2 associations dont 1 association de défense des consommateurs en général, 1 association d'information sur le droit
- A Lyon : 10 associations dont 2 associations de défense des consommateurs en général, 1 association familiale de consommateur, 1 association créée par des syndicats de salariés, 5 associations d'usagers spécialisés, 1 association d'information sur le droit
- A Bron - Villeurbanne : 2 associations dont 1 association d'usagers spécialisés, 1 association d'information sur le droit

Au préalable, il convient d'apporter deux précisions :

En premier lieu, il faut remarquer que l'objet des associations rencontrées est variable. Ainsi, la plupart d'entre elles a pour objet la défense des consommateurs, qu'il s'agisse d'associations familiales de consommateurs (5 associations de ce type ont été rencontrées), d'associations de défense des consommateurs en général (5 associations de ce type ont été rencontrées) ou d'associations créées par des syndicats de salariés (2 associations de ce type ont été rencontrées). Certaines d'entre elles ont pour objet de défendre des usagers spécialisés, comme les associations s'adressant aux propriétaires et copropriétaires (4 associations de ce type ont été rencontrées), les associations s'adressant aux locataires (3 associations de ce type ont été rencontrées), ou les associations s'adressant aux réfugiés, aux pères divorcés, aux handicapés. Enfin, trois des associations rencontrées ont pour objet de renseigner quiconque sur ses droits quels qu'ils soient, à l'image de certains avocats (3 associations de ce type ont été rencontrées). Cette variabilité de l'objet doit donc être prise en compte dans l'analyse des résultats de la recherche entreprise, en ce qu'elle permet d'expliquer certaines particularités dans la forme d'assistance apportées aux particuliers. Ainsi, par exemple, les associations ayant

pour objet de renseigner quiconque sur ses droits voient-elles généralement leur rôle limité à la délivrance d'information d'ordre général.

En second lieu, il faut observer que sur les 28 associations rencontrées, si la plupart sont indépendantes, certaines d'entre elles sont rattachées à des confédérations ( par exemple UFC-Que choisir, C.N.L., C.S.F., F.N.A.T.H.<sup>1</sup>,...). Il nous a donc paru opportun de rencontrer les responsables des services d'« aide au règlement des litiges des particuliers » de certaines grandes confédérations nationales de défense des consommateurs ou de certaines catégories d'usagers. Nous avons pu ainsi recueillir les réactions de 10 confédérations sur les renseignements résultant de l'enquête préalablement menée auprès des associations locales. Or, les différents responsables rencontrés ont globalement confirmé ces renseignements.

Au total, les résultats de la recherche entreprise nous ont permis d'observer que le rôle des associations est assez différent d'un organisme à l'autre. Certaines se contentent de dispenser une simple information générale sur les droits de telle ou telle catégorie de particuliers. D'autres délivrent de véritables consultations juridiques sur des cas concrets. Certains organismes enfin vont jusqu'à orienter le justiciable vers une démarche judiciaire. En définitive, deux voies sont principalement recherchées dans l'assistance des particuliers : la première, qui semble être le préalable nécessaire à la seconde, est l'orientation du particulier vers une solution amiable (A); la seconde est l'orientation du particulier vers une démarche judiciaire (B).

#### **A. L'orientation du particulier vers une solution amiable**

Si la recherche d'une solution amiable est privilégiée unanimement par les associations rencontrées, les modalités de la mise en œuvre de cette recherche sont variables. En

---

<sup>1</sup> FNATH : Fédération Nationale des Accidentés du Travail et Handicapés

réalité, tout dépend de la politique de l'association. On peut toutefois observer que d'une manière générale, les associations sont réticentes à intervenir directement dans la tentative de règlement amiable des litiges, soit qu'elles choisissent de n'intervenir qu'en cas d'échec du particulier, soit qu'elles choisissent de ne pas intervenir du tout. La plupart des associations rencontrées privilégient donc la délivrance d'informations en incitant le particulier à prendre lui-même en charge son dossier. Les informations ainsi délivrées peuvent être d'ordre général (les 28 associations rencontrées délivrent ce type d'information), mais aussi prendre la forme de véritables consultations sur des cas précis (25 associations rencontrées délivrent ce type d'information).

#### **a) La délivrance d'une information générale**

La délivrance d'une information générale consiste dans la mise à disposition d'un service de renseignements et de conseils élémentaires (par exemple : envoyer une lettre en recommandé avec AR plutôt qu'une lettre simple). Cette information peut être donnée :

- par téléphone (6 associations le précisent)
- au cours des permanences organisées par l'association.
- par des bulletins d'information ou revues publiées régulièrement ( c'est le cas pour 3 associations : URPI<sup>2</sup>, APIL<sup>3</sup>, FNATH).

Pour 23 associations rencontrées, des permanences sont organisées régulièrement au local de l'association. La fréquence moyenne est de 2 à 3 journées par semaine. Ces permanences sont assurées par des bénévoles. Ces bénévoles ont parfois reçu une formation juridique notamment lorsque l'association est rattachée à une confédération, cette dernière prenant en charge la formation. On trouve parfois des objecteurs de

---

<sup>2</sup> URPI : Union Régionale des Propriétaires Immobiliers

<sup>3</sup> APIL : Association des Propriétaires Immobiliers de la Loire

conscience ou des emplois - jeunes. Très rarement, on trouve des juristes chevronnés (par exemple, à la Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires de Lyon).

L'information générale est délivrée gratuitement à toute personne qui la sollicite. C'est particulièrement le cas lorsqu'elle est donnée par téléphone. Certaines associations, toutefois, ( 7 sur les 28 rencontrées), exigent une adhésion à l'association, même pour fournir un simple renseignement. D'autres associations délivrent ce type d'information en contrepartie de l'acquittement d'une somme forfaitaire pour frais de dossier.

Pour trois des associations rencontrées, la délivrance d'une information d'ordre général est le seul et unique rôle ( AAD<sup>4</sup>, URPI, Chambre des notaires de la Haute Loire). Ces associations, en effet, n'ont pas pour objet le règlement des litiges. Elles ne souhaitent pas faire plus que mettre en relation des particuliers avec des professionnels ou éventuellement donner une information d'ordre général. Mais pour la majorité des associations, cette information générale est insuffisante, et la plupart des associations interrogées indiquent que « le plus souvent » ou dans au moins 80 % des cas, le particulier demande une consultation précise.

#### **b) La consultation sur un cas précis**

Cette consultation précise est donnée lors des permanences organisées par l'association. Comme il a été précisé précédemment, pour 23 des associations rencontrées, ces permanences sont régulières (2 à 3 journées par semaine).

La consultation est exceptionnellement donnée par courrier ou par téléphone, et plus rarement encore sur rendez-vous particulier.

Elle suppose quasiment toujours une prise d'adhésion par le particulier ; parfois des frais de dossier sont demandés en plus de l'adhésion.

---

<sup>4</sup> AAD : Aide Aux pères Divorcés

Ici encore, les consultations sont données par les bénévoles de l'association, plus rarement par des emplois-jeunes ou des juristes chevronnés. Lorsqu'il s'agit d'un dossier complexe, les associations confédérées ont généralement la possibilité de s'adresser à la confédération nationale pour obtenir une aide technique ou transmettre le dossier au service juridique confédéral.

Dans la quasi-totalité des cas, le conseil donné aux particuliers est d'adresser une lettre recommandée avec AR à l'adversaire avec mise en demeure. Pour la rédaction de cette lettre, les associations apportent leur aide sous différentes formes selon les capacités de leur adhérent. L'idée qui prévaut est de laisser le particulier se prendre en charge. Aussi, dès lors que cela est possible, l'association se contente de corriger la lettre écrite par le particulier lui-même. Ce n'est que lorsque ce dernier semble incapable de faire le courrier lui-même que l'association lui donne un modèle qu'il doit recopier.

### **c) L'intervention de l'association**

La fréquence d'intervention directe de l'association est variable.

Certaines d'entre elles interviennent le plus souvent possible, notamment pour organiser des médiations. Elles en font parfois leur philosophie (Amely et Boutique du droit à Lyon). Ces associations donnent des consultations ayant pour but l'orientation vers une médiation. Les médiateurs sont des bénévoles, sans compétence juridique initiale, qui reçoivent une formation (30 Heures) assurée par les associations elles-mêmes.

D'autres associations se refusent à intervenir directement : parce qu'elles estiment que leur intervention serait inutile (c'est le cas par exemple de l'association Aide Aux Pères Divorcés de Lyon), ou parce qu'elles limitent leur rôle aux informations d'ordre général (v. supra 1-1).

Mais la majorité des associations a pour objectif de laisser le particulier « se prendre en charge », et n'intervient donc que lorsque ce dernier n'est pas parvenu seul à la résolution amiable du litige. L'idée est de responsabiliser l'adhérent : ce n'est que lorsque les démarches réalisées par celui-ci ont été vaines que l'association intervient.

Dans ce cas, l'intervention consiste à envoyer un courrier sur papier à entête de l'association (12 associations ont présenté ce mode d'intervention comme le plus fréquent), plus rarement à téléphoner ou à se déplacer pour rencontrer la partie adverse, et plus rarement encore à proposer une médiation.

La finalité de cette intervention est elle aussi très variable, selon la philosophie qui préside à l'activité de l'association.

Ainsi, certaines associations ont pour seul objectif de rechercher par cette intervention directe une solution amiable, soit qu'elles estiment que cette voie est la seule permettant de résoudre le litige (procès trop coûteux, incertitude d'obtenir gain de cause en justice), soit qu'elles se refusent à orienter l'adhérent vers une démarche judiciaire (en raison de leur objet, comme cela a été évoqué plus haut).

D'autres adoptent plutôt une stratégie contentieuse : dans la tentative de règlement amiable du litige, ces associations se comportent alors comme si une procédure judiciaire allait suivre. Cela permet de gagner du temps, mais cela est aussi de nature à impressionner le colitigant, ou en tout cas à lui faire prendre conscience que le particulier est déterminé et prêt à saisir les tribunaux si besoin est.

L'estimation du taux de réussite des interventions de l'association est très souvent bonne : elle varie entre 70 et 100 %. (La plupart des associations cependant ne tiennent pas de statistiques précises).

Seuls 10 à 20 % des dossiers constitués après consultation donnent lieu à saisine du juge.

## **B. L'orientation du particulier vers une démarche judiciaire**

La recherche d'un règlement amiable étant privilégiée, l'orientation du particulier vers une démarche judiciaire n'est envisagée que si les tentatives opérées en ce sens ont échoué. Très rarement l'association oriente de façon systématique le justiciable vers une procédure judiciaire, même si souvent ce dernier envisage une telle procédure dès le départ. (Certaines associations, notamment de défense des consommateurs, sont sollicitées par des particuliers dans le seul but d'obtenir une assistance dans une procédure judiciaire ; parfois même, la procédure est déjà entamée lorsque le particulier prend contact avec l'association.)

Dès lors que l'association fait le choix d'orienter l'adhérent vers une démarche judiciaire, plusieurs voies sont possibles. Le plus souvent, le particulier est incité à utiliser une procédure simplifiée de saisine du Tribunal d'Instance. Dans ce cas, l'association joue généralement un rôle actif d'assistance ; et ce, au moins jusqu'à l'audience. Mais l'association peut aussi inciter le particulier à s'adresser à un avocat ou autre auxiliaire de justice. Dans ce cas, elle ne suit généralement plus le dossier.

### **a) Les différentes modalités de la démarche judiciaire**

#### **1. L'orientation vers un avocat :**

Très rarement, l'orientation vers un avocat est systématique (2 associations seulement sur 28 dirigent systématiquement l'adhérent vers un avocat).

L'orientation vers un avocat intervient le plus souvent dans deux types de cas :

- Le premier est celui dans lequel le montant du litige rend la représentation par un avocat obligatoire

- Le second est celui dans lequel le particulier qui s'adresse à l'association ne semble pas capable d'aller seul en justice (même éventuellement avec l'assistance de l'association).

L'avocat est généralement choisi par l'association elle-même :

Le plus souvent, l'association a passé un accord avec un ou plusieurs avocats de la ville : en général, l'accord consiste en une première consultation gratuite pour l'adhérent et une information sur l'évolution du dossier pour l'association (qui se résume le plus souvent par l'envoi d'une copie du jugement), avec en contrepartie la préparation du dossier par l'association. L'association devient alors le « lien » entre l'adhérent et l'avocat, c'est-à-dire qu'elle informe et « explique » à l'adhérent le déroulement de la procédure et les différents actes de celle-ci (comme par exemple les conclusions).

Plus rarement, l'association conseille à l'adhérent un avocat (ou plusieurs), choisi exclusivement en fonction de la spécialité de ce dernier (ou de ces derniers), sur la liste des avocats ; dans ce cas, son rôle s'arrête là et elle ne suit plus le dossier.

## 2. L'orientation vers un autre auxiliaire de justice :

D'une manière générale, ce type d'orientation est rare.

Rarement, les associations orientent les particuliers vers un huissier (9 associations sur les 28 rencontrées ont signalé y avoir déjà eu recours), mais en précisant que cela arrive « rarement » ou même « exceptionnellement », « en raison du coût » ont expliqué certaines d'entre elles.

Plus rarement encore, les associations orientent les particuliers vers un conciliateur de justice (4 associations). Mais là encore, elles précisent que c'est exceptionnel.

La majorité des associations rencontrées (et qui donnent une suite judiciaire à certains de leurs dossiers) n'orientent pas les particuliers vers ce type d'auxiliaire de justice. Elles

sont même particulièrement hostiles aux conciliateurs de justice, qui selon elles « ne servent à rien ».

### 3. L'orientation vers une procédure simplifiée de saisine du juge: (voir annexe 4)

Les associations rencontrées orientent les particuliers vers une procédure simplifiée dès que possible (21 associations y ont recours), c'est-à-dire :

- Dès lors que le montant du litige permet d'y recourir. ( Pour 9 associations c'est le seul critère).
- Dès lors que le particulier est capable de se défendre seul.  
Ce second critère s'ajoute au premier pour 6 associations.

Au minimum, les associations qui orientent leurs adhérents vers une saisine simplifiée leur expliquent la procédure et les aident dans la saisine de la juridiction (19 associations apportent cette assistance) : l'assistance à ce stade consiste le plus souvent à aider le particulier à remplir le formulaire de déclaration au greffe.

Certaines associations vont plus loin :

- Elles préparent « psychologiquement » leur adhérent à la procédure (3 associations insistent sur ce point).
- Elles examinent les conclusions produites par la partie adverse pour les expliquer à l'adhérent et elles aident ces derniers à rédiger (ou rédigent elles-mêmes) des conclusions en réponse (7 associations).
- Elles accompagnent l'adhérent à l'audience (2 associations).

Les procédés de saisine utilisés sont, dans l'ordre d'importance :

La déclaration au greffe ( c'est le mode de saisine le plus utilisé).

La demande de tentative de conciliation n'est presque jamais utilisée (seules 6 associations ont déclaré l'utiliser en précisant toutefois que cela arrivait rarement, les autres associations considèrent que cette procédure est inutile).

L'injonction de payer est également peu utilisée : seules 6 associations ont indiqué y avoir recours.

L'injonction de faire est moins rare : 10 associations l'utilisent , la plupart des associations qui y ont recours la jugent inefficace ( certaines d'entre elles ont signalé que les juges y sont souvent hostiles).

Le dépôt de plainte ou la citation directe devant la juridiction pénale est très rare (5 associations l'utilisent mais sont peu convaincues de son efficacité).

#### **b) Le sort des dossiers portés devant le juge :**

Les associations en général ne tiennent pas de statistique. Mais elles estiment le taux de dossiers portés devant le juge inférieur à 10%.

Certaines associations archivent les dossiers portés devant le juge et qu'elles ont suivis tout au long de la procédure. Mais souvent, elles ne sont pas informées de l'issue de celle-ci (parce qu'elles n'ont plus de contact avec l'adhérent), ou n'ont qu'une copie du jugement (transmise par l'avocat).

Elles ne tiennent pas de statistiques sur le taux de réussite des procédures engagées. Celles qui en donnent une estimation approximative, l'évaluent toutefois supérieur ou égal à 50 %.

\* \* \* \* \*

Les résultats de la première partie de l'enquête menée auprès des associations d'information sur le droit nous éclairent sur leur rôle dans le règlement des petits litiges des particuliers, qu'il s'agisse des moyens mis en œuvre par elles en vue du règlement de ces litiges ou des finalités recherchées dans leurs interventions.

Il apparaît en effet que de manière unanime, les associations privilégient le règlement amiable des litiges dont elles sont saisies. A cette fin, elles jouent un rôle essentiel d'information des particuliers sur leurs droits. Or, il s'avère que cette stratégie est efficace à plus de 70 %. Il reste que, pour le tiers des dossiers, cette stratégie n'a été que le préalable à une démarche judiciaire vers laquelle l'association a ensuite orienté le particulier. Dans ce cas, l'association continue généralement à jouer un rôle, soit qu'elle poursuit son rôle d'informateur (en assurant par exemple le lien entre l'adhérent et l'avocat), soit qu'elle intervient directement dans le procès. Dans cette dernière hypothèse, il convient de préciser les moyens mis en place par l'association pour assister son adhérent.

## **II / Le rôle des associations dans le cadre d'une procédure judiciaire**

Après avoir fait le point sur l'activité des associations et organismes divers rencontrés, nous avons souhaité nous consacrer aux dossiers ayant fait l'objet d'un traitement judiciaire. En effet, il ne suffit pas d'analyser le rôle de conseil dispensé par les associations de défense de consommateurs (pris au sens large). Il convient aussi de s'intéresser concrètement aux moyens mis en place par ces associations pour assister leurs adhérents en cas de procédures judiciaires. Il ne faut pas se cacher que la saisine d'une association n'est parfois que la phase préparatoire d'un procès à venir, soit que le particulier qui contacte l'association est déterminé à tout mettre en œuvre pour parvenir à ses fins, soit que l'association encourage son adhérent à agir judiciairement.

Le but de cette investigation est alors d'élucider le point de savoir si le fait pour une association d'aider un justiciable à agir en justice, ou à se défendre en justice, lui est profitable. Autrement dit, il s'agit de déterminer si la « logistique » déployée par l'association augmente les chances de l'adhérent d'obtenir gain de cause, quelle que soit sa situation procédurale au procès, c'est-à-dire qu'il soit demandeur ou défendeur.

Cette étude devrait ainsi permettre de mesurer plus précisément l'aspect qualitatif de l'aide procurée par les associations à leurs adhérents. Bien évidemment il conviendra d'en interpréter les résultats avec précaution.

- D'abord parce que notre recherche est limitée dans l'espace et dans le temps. Nous avons travaillé à partir d'un échantillon décrit au début de l'étude, et nous nous sommes intéressés qu'aux dossiers ayant donné lieu à l'introduction d'une action en justice en 1999, 2000.

- Par ailleurs nous avons dû faire face à des difficultés pratiques qui ne nous ont pas permis de mener cette recherche comme nous l'envisagions. Nous souhaitions en effet sélectionner les dossiers judiciaires des associations rencontrées en fonction de leur spécialité et de leur localisation géographique. Malheureusement cela n'a pas toujours été possible. Il s'avère en effet que les associations ne conservent pas toujours la trace des dossiers clôturés dont elles ont eu à connaître. Certaines d'entre-elles, par ailleurs, ne tiennent pas de registres des dossiers donnant lieu à une instance judiciaire.

Et même lorsque les associations tentent, par divers moyens, de se tenir informées des suites d'une action en justice introduite avec leur soutien, elles n'y parviennent pas forcément.

Il en est ainsi d'abord parce que le justiciable adhérent de l'association n'a pas toujours la courtoisie de faire connaître à l'organisme qui l'a assisté l'issue de la procédure. Or, en pareil cas, les associations n'ont pas matériellement les moyens (faute de temps et

d'effectifs) de faire les recherches qui s'imposent pour obtenir des informations plus précises sur l'évolution de la procédure.

Il faut ajouter, par ailleurs, que lorsque les associations connaissent l'issue de la procédure, elles n'ont pas toujours, en leur possession, une copie du jugement rendu. Il n'en va différemment que lorsqu'elles travaillent de concert avec un avocat qui pilote l'ensemble des procédures judiciaires des adhérents.

Il en résulte que peu d'associations sont en mesure de se constituer un nombre significatif de dossiers complets sur les affaires ayant fait l'objet d'une procédure judiciaire. Aussi avons nous du parfois reconstituer l'intégralité de la procédure en nous appuyant d'une part sur les pièces jointes par les associations et en nous procurant d'autre part les jugements auprès des tribunaux concernés.

Ces remarques liminaires formulées, il convient de s'attacher à présent aux résultats de la recherche entreprise. Nous avons pu reconstituer ou suivre les dossiers traités par six associations qui, finalement, et malgré nos craintes initiales, nous paraissent assez représentatives de l'échantillon initial.

A Lyon : la C.S.F. (8 dossiers) et L'ASSECO (2 dossiers)

A Saint-Etienne : Le CDAFAL (4 dossiers)

A Montbrison - Roanne : Les Familles rurales : (15 dossiers) et AMAVIE<sup>5</sup> (2 dossiers)

Au Puy : l'UFC (4 dossiers)

Au total la synthèse proposée s'appuie sur l'étude de 35 dossiers judiciaires. Trois points méritent tout particulièrement de retenir l'attention dans le cadre de cette étude.

- Le premier point est relatif au type de litiges qui reviennent le plus souvent. Il faut en effet se demander si les associations n'incitent pas à agir en justice plus systématiquement

---

<sup>5</sup> AMAVIE : Association de Médiation de d'Aide aux Victimes

quand elles ont à connaître de certains dossiers. Il est possible d'imaginer en effet que ces associations, qui le plus souvent sont fédérées par une instance nationale et appliquent une politique dégagée collectivement, portent inmanquablement certains types d'affaires devant les tribunaux. Cela pourrait leur permettre de fixer la jurisprudence ou de faire condamner systématiquement un comportement qui, à leurs yeux, est particulièrement répréhensible indépendamment des intérêts pécuniaires en jeu.

- Le deuxième point à étudier touche à la gestion de la procédure. Comment s'engage la procédure, et quel est le rôle concret de l'association dans l'assistance proposée sont des points qui méritent de retenir l'attention.

- Le troisième point concerne l'issue de la procédure. L'action judiciaire peut être fructueuse, ou au contraire se solder par un échec, sans oublier la survenance possible d'un accord entre les parties en cours d'instance.

### **A. Les litiges traités judiciairement par les associations**

Deux questions nous intéressent à propos des litiges traités judiciairement par les associations. La première est relative au montant en jeu, la deuxième touche à la nature des litiges.

#### **a) Les montants en jeu**

S'agissant tout d'abord des sommes en jeu il est possible de les répartir en plusieurs catégories. On peut noter que 14 dossiers ont un montant inférieur à 1 220 € (8 000 F) et au sein de ces 14 dossiers, 8 sont inférieurs à 458 € (3 000 F) (deux ne dépassent même pas la somme de 153 € (1000 F)).

4 dossiers sont compris entre 1 220 et 1 525 euros (8 000 et 10 000 F).

Il reste 13 dossiers dont le montant est supérieur à 1 525 € (10 000 F) dont 5 sont inférieurs à 3 049 € (20 000 F).

Il reste à ajouter que dans trois dossiers la demande n'est pas chiffrable de la même manière puisqu'il s'agit d'une demande en modification d'une pension alimentaire, d'une demande de fixation de loyer par le juge et d'une action en réparation d'un bien ayant fait l'objet d'un contrat de vente.

### **b) La nature des litiges**

L'essentiel des dossiers dont nous avons eu à connaître révèle que le contentieux se focalise essentiellement autour des contrats de vente, des contrats d'entreprise et de location. Il s'agit parfois d'obtenir l'anéantissement d'un contrat, d'autres fois de faire exécuter le contrat conformément aux stipulations contractuelles ou légales, ou encore d'engager la responsabilité contractuelle d'un cocontractant pour mauvaise exécution du contrat. On peut aussi relever des litiges ayant trait à la mise en oeuvre de la responsabilité délictuelle indépendamment de tout contrat.

1) Sans surprise, on relève que les litiges qui reviennent le plus souvent sont relatifs à des contrats de vente (14 dossiers). Le schéma classique est le suivant. Un particulier a fait une acquisition quelconque auprès d'un professionnel ou d'un particulier, et il s'avère que le produit acheté ne donne pas satisfaction, ou que l'acheteur souhaite revenir sur cette acquisition.

Les raisons de cette insatisfaction peuvent être multiples.

Elles tiennent en général au mauvais fonctionnement du produit. On se trouve ici le plus souvent dans le champ d'application des articles 1641 et suivants du Code civil relatifs aux vices cachés et à l'action rédhibitoire.

Mais parfois le litige est plutôt relatif à un défaut de conformité de l'achat. C'est le cas lorsque le vendeur d'un véhicule a trompé l'acheteur sur le kilométrage exact de l'automobile. Les relances auprès du vendeur sont restées infructueuses, et l'acheteur décide de passer à l'action.

Parfois encore le client est victime d'un retard important dans la livraison de la marchandise promise, et souhaite en conséquence résoudre le contrat, car, ne faisant plus confiance à son cocontractant, il envisage de s'adresser à un tiers.

D'autres fois enfin, l'acheteur regrette un achat que le vendeur n'entend pas remettre en cause. Il en est notamment ainsi dans le cadre de la vente consécutive à un démarchage à domicile, ou effectuée à distance. Il naît alors un conflit sur la qualification exacte de la vente, mais aussi sur le respect de la législation assez stricte qui s'applique en la matière.

2) Les litiges relatifs à un contrat d'entreprise sont aussi assez abondants dans les dossiers que nous avons pu consulter (8 dossiers). Les sommes en jeu sont quelquefois très modestes, et se limitent à quelques centaines de francs. C'est le cas par exemple d'un litige entre un consommateur et un établissement de pressing. Il arrive à l'opposé que les sommes en jeu soient beaucoup plus conséquentes. C'est le cas lorsqu'un désaccord survient entre une entreprise chargée de travaux de rénovation d'une maison, et que en raison de l'inachèvement de ces travaux le demandeur sollicite des dommages et intérêts. On trouve également des litiges tenant à la réparation de véhicules automobiles par des garagistes. Des acheteurs tentent en effet de mettre en oeuvre la responsabilité d'organismes de contrôle technique lorsque le véhicule n'est pas dans un état jugé satisfaisant par ceux qui comptaient pourtant sur la fiabilité du contrôle exercé antérieurement à la vente. Ou alors des particuliers contestent la nécessité de certaines réparations effectuées par un garagiste, ou la facturation des prestations. Enfin dans des domaines complètement différents, on peut relever des litiges relatifs à l'exécution défectueuse d'un contrat de réparation de toiture, d'un contrat de fabrication de faire-part de mariage par un imprimeur, et d'un contrat de courtage matrimonial.

3) Les contrats de location ne sont pas absents non plus des litiges dont les associations ont à connaître (9 affaires).

La plupart du temps il s'agit d'affaires relatives à des baux d'habitation. Les différends naissent, entre le locataire et le propriétaire, à propos des travaux à entreprendre dans le

logement locatif. Ils naissent également à propos du montant des loyers lors du renouvellement d'un bail. Ils naissent encore lorsque le locataire refuse d'honorer le paiement des loyers en raison des travaux de remise en état du logement qu'il a lui-même effectués. Ils naissent enfin, après la rupture du contrat de bail, lorsqu'il est question de la restitution du dépôt de garantie versé par le locataire au moment de la conclusion du contrat de bail. On peut relever à propos de ces litiges que les associations de consommateurs se trouvent tantôt aux côtés du bailleur, qui tente de recouvrer ses loyers ou de résilier le bail, tantôt aux côtés des locataires qui exigent la restitution du dépôt de garantie ou l'exécution de travaux de la part du bailleur.

Dans une autre affaire complètement différente, un litige est né à l'occasion d'un contrat de location de véhicule. Le client d'un loueur de véhicule demande réparation du préjudice subi à la suite de la panne du véhicule dont il a été victime.

4) Parmi les dossiers dont nous avons eu à connaître, on peut relever encore plusieurs procès relatifs à des troubles du voisinage (3 dossiers).

5) Enfin, on peut relever un litige relevant du droit de la famille, où il était question du montant d'une pension alimentaire.

### **B. La procédure entreprise**

Pour commencer, plusieurs remarques s'imposent. Tout d'abord, on peut noter que, dans la quasi-totalité des dossiers étudiés, l'association assiste le particulier lorsque ce dernier est dans la position du demandeur. Il semble que les particuliers recourent plus rarement aux services d'une association lorsqu'ils sont assignés en justice et qu'ils doivent se défendre face à une requête de leur adversaire. L'affaire leur semblant très avancée, peut-être décident-ils dans ce cas de frapper directement à la porte d'un avocat. On dispose néanmoins de trois dossiers dans lesquels un particulier a demandé à une association de l'assister pour organiser sa défense.

Il faut également relever, en second lieu, que les associations entreprennent souvent, avant toute procédure judiciaire, une tentative de conciliation entre les parties. Cela permet sans doute de faire pression sur le défendeur en lui montrant que le particulier n'est plus seul dans son combat, et qu'il est assisté par « des juristes avertis » qui pourront, le cas échéant, l'aider dans ses démarches judiciaires.

On peut remarquer enfin que les associations de consommateurs conseillent à leur adhérent, lorsque cela s'impose, et pour obtenir gain de cause plus rapidement, de faire procéder à une expertise avant de saisir le juge (notamment quand il s'agit d'un litige relatif à un vice caché). Ces expertises, même si on sait qu'elles ne lient pas le juge, ont le mérite de clarifier la situation, et peut-être même d'inciter le défendeur à accéder plus facilement à la demande du particulier.

Il convient à présent d'apporter deux précisions, l'une concernant le mode de saisine du tribunal, l'autre étant relative à l'assistance procurée par l'association.

**a) Le mode de saisine de la juridiction** (voir en annexe 4 : les différents modes de saisine d'une juridiction)

Il est difficile d'affirmer, à la lecture des dossiers que nous avons, si une forme introductive d'instance est privilégiée par les associations, ou du moins systématiquement conseillée à leurs adhérents. Mais il va sans dire que, en raison de la nature des litiges qui entrent dans le champ de notre étude, l'introduction de l'instance, c'est-à-dire la demande par laquelle un plaideur prend l'initiative d'un procès, se réalise le plus souvent par le truchement d'une déclaration simplifiée au greffe (celle-ci suivant parfois une injonction de faire infructueuse).

Pour être plus précis sur la question, il est possible de relever dans les dossiers étudiés plus de dix-huit déclarations simplifiées au greffe.

On trouve ensuite essentiellement des assignations par voie d'huissier, puisqu'on peut en dénombrer neuf.

Il est possible de relever par ailleurs deux requêtes en injonction de faire. Mais l'une et l'autre ont été rejetées, notamment parce que le tribunal a estimé qu'un débat contradictoire devait s'instaurer entre les parties au litige. Dans l'une des deux affaires, le rejet de l'injonction de faire a été suivie par son auteur d'une nouvelle mise en demeure, puis d'une déclaration simplifiée au greffe.

Deux injonctions de payer ont aussi été introduites par des particuliers ayant eu recours au service d'une association de défense de consommateurs. L'une a été fructueuse, l'autre inefficace. Toutefois, le demandeur qui s'est vu refusé par le juge le bénéfice de l'injonction de payer a par la suite introduit une action en justice par le biais d'une déclaration simplifiée au greffe et a finalement obtenu gain de cause.

On peut enfin recenser un cas atypique au sein de nos dossiers. Il s'agissait d'une affaire où une association avait aidé son adhérent à se constituer partie civile devant le tribunal correctionnel et à rédiger la demande. Le litige concernait un acheteur trompé lors de l'achat d'un véhicule d'occasion.

#### **b) L'assistance apportée par l'association dans le cadre de la procédure**

Le rôle précis de l'association au cours du procès dépend essentiellement de la philosophie de l'association. Il n'est donc pas inutile de se reporter à ce qui a déjà été dit à ce propos pour se faire une idée plus précise des politiques pratiquées par les associations en la matière.

On peut cependant poser en règle générale que toutes les associations aident leurs adhérents à rédiger la demande en justice, qu'il s'agisse d'une assignation ou d'une

déclaration au greffe. Toutes les associations aident également leurs adhérents à préparer leur conclusion et à répondre à celles de son adversaire, pour qu'il fasse valoir sa cause dans de bonnes conditions devant le juge. Mais qu'il s'agisse de la demande en justice ou de la rédaction des conclusions, l'intensité de l'aide varie d'une association à l'autre.

Certaines se contentent de délivrer des conseils, tant sur la rédaction de l'assignation en justice que sur les arguments à faire valoir devant le tribunal pour mener à bien le procès.

D'autres vont plus loin et rédigent elles-mêmes la déclaration au greffe, les conclusions initiales ainsi que celles effectuées en défense. C'est notamment le cas de l'association « Familles rurales de la Loire » et de la « C.S.F » de Lyon. On peut en effet dire que ces associations ont pour habitude prendre en charge de manière presque complète le justiciable qui fait appel à leur service, un peu comme si elles étaient leur mandataire, pour ne pas dire leur avocat. Il n'en va différemment que dans les dossiers où celui qui contacte l'association souhaite lui-même gérer la procédure, rédiger les actes d'assignation et les conclusions, après toutefois avoir été éclairé, par des échanges téléphoniques le plus souvent, sur les points les plus délicats. Ces associations prennent ainsi à leur charge la rédaction de tous les actes de procédure. Elles agissent ainsi parce qu'elles comptent parmi leur membre la présence d'un juriste.

Il faut noter par ailleurs que certaines associations ont pour politique de faire assister leur adhérent par un avocat travaillant avec l'association, dès lors qu'une action en justice est introduite. C'est le cas de l'UFC du Puy, ou de l'association AMAVIE.

Au total sur l'ensemble des dossiers représentant notre échantillon, on peut relever que dans 28 affaires, sur 35, le particulier qui a sollicité l'association ne s'est pas fait représenter par un avocat. Autrement dit, il s'est présenté seul à l'audience et s'est uniquement appuyé sur l'aide proposée par l'association elle-même.

### c) Les étapes de la procédure

Nous avons déjà eu l'occasion de préciser que les associations conseillaient parfois à leurs adhérents de recourir à une expertise avant de saisir le tribunal, lorsque celle-ci paraissait indispensable au succès de l'action en justice projetée. Il en est notamment ainsi dans le cadre des litiges relatifs aux vices cachés. On trouve quatre dossiers qui illustrent cette situation. Lorsque l'association ne prend pas cette initiative, le juge saisi de l'affaire pourra solliciter de son propre chef une expertise si l'issue du litige le commande. Il en est ainsi dans quatre dossiers. On peut observer également que dans une autre affaire le juge s'est lui-même rendu sur place pour vérifier l'existence d'un vice caché (à propos d'une véranda).

On peut s'étonner en revanche du fait qu'il est relativement rare que le juge prenne l'initiative de proposer aux parties litigeantes une conciliation en vue de parvenir à un règlement amiable. Une seule affaire illustre en effet cette façon de procéder. Le plus souvent, ce sont les parties qui vont elles-mêmes, avant que n'ait lieu l'instance, trouver un terrain d'entente et recourir à la conciliation. On peut relever trois illustrations de cette hypothèse. Cependant la conciliation n'aboutit pas toujours aux résultats escomptés. Lorsqu'elle n'aboutit pas à un accord, les associations semblent conseiller à leurs adhérents d'introduire une nouvelle demande en justice pour parvenir à leur fin.

### C. Issue du litige

Il convient une nouvelle fois de formuler des remarques liminaires :

- On peut relever tout d'abord que les associations ne se contentent pas de suivre leurs adhérents jusqu'au jugement. Elles aident également les adhérents à faire exécuter le jugement quand la partie condamnée ne met pas en oeuvre spontanément la décision de justice.

- La seconde remarque tient à la durée des procédures lorsqu'elles se soldent par une décision de justice. On peut noter que la durée des affaires varie selon leur complexité. Mais d'une manière générale les délais pour obtenir une décision du juge restent raisonnables. Il faut compter entre un mois, ce qui est exceptionnel il faut en convenir, (un seul dossier a été jugé dans ce laps de temps, mais on trouve cependant d'autres dossiers où la durée de traitement est inférieure à deux mois) et 18 mois. La durée moyenne du traitement des dossiers par le juge se situe entre 2 et 4 mois, ce qui semble assez satisfaisant. Rares sont en effet les affaires qui durent plus d'un an (nous avons relevé six dossiers où tel était le cas, et il s'agissait d'affaires plus difficile à traiter, ou alors nécessitant une expertise).

Pour ce qui est de l'issue du litige à proprement parler, il paraît opportun de distinguer selon que l'association assiste son adhérent en tant que demandeur au procès (A) ou en tant que défendeur au procès (B). Les dossiers étudiés ont en effet montré que l'aide apportée par l'association à l'adhérent défendeur à un procès n'était pas souvent payante.

#### **a) L'association assiste un adhérent qui est le demandeur au procès.**

C'est l'hypothèse que l'on retrouve le plus souvent dans la mesure où cela concerne 32 dossiers sur 35. Il est ici possible de relever trois cas de figure.

1 - L'issue la plus fréquente est le gain du procès. On remarque en effet que dans 22 dossiers (cela représente un pourcentage de 68,75 % sur l'ensemble des dossiers étudiés où l'adhérent est dans la situation procédurale du demandeur), l'action entreprise par le particulier avec le soutien de l'association reçoit un accueil favorable des tribunaux. Bien évidemment le particulier n'obtient pas forcément tout ce qu'il demandait, notamment du point de vue du montant des dommages et intérêts. Mais il est de bonne guerre, comme dans tout procès, de solliciter davantage pour obtenir ce que l'on souhaite effectivement.

Il faut cependant noter que la solution rendue n'est pas toujours définitive. En effet, parmi les dossiers qui ont connu une issue favorable pour l'association et son adhérent, certains ont fait l'objet d'un recours. Il n'est donc pas possible d'affirmer avec certitude que le procès est définitivement gagné dans 2 affaires.

2 - Il arrive parfois que le procès entrepris conjointement avec l'association se solde par un échec (cela représente 4 affaires, soit un pourcentage de 12,5 %). La cause de l'échec tient le plus souvent au fait que le demandeur n'a pas été en mesure d'établir la faute du défendeur (c'est le cas dans le domaine des troubles du voisinage ou d'un contrat d'entreprise passé avec un garagiste). Mais cela tient également parce que la demande est irrecevable en raison du dépassement du bref délai de l'action en garantie des vices cachés.

Lorsque l'adhérent de l'association est demandeur au procès, l'échec est donc un cas de figure marginal, si l'on en croit l'étude des dossiers que nous avons pu consulter. A vrai dire cela n'étonne guère. On sait en effet que les associations ne prennent pas le risque de conseiller à l'un de leur adhérent de saisir la justice si la cause est perdue d'avance. Souvent d'ailleurs, avant d'entreprendre une procédure judiciaire, les associations demandent à leur adhérent de consulter un avocat qui travaille pour le compte de l'association. Sans le feu vert de ce dernier ou des juristes de l'association, il va sans dire que celle-ci refusera de suivre un adhérent qui se lance dans une aventure aux résultats hasardeux. Par ailleurs, comme on a déjà eu l'occasion de le dire, les associations revendiquent un rôle pédagogique à l'égard de leurs adhérents. Elles tenteront donc de les dissuader d'agir si les chances de succès sont inexistantes ou quasi-inexistantes. Ou alors elles mettront en garde leur adhérent et se désolidariseront de ce dernier s'il souhaite à tout prix saisir le juge de son affaire.

3 - Mais l'issue de la procédure ne se limite pas au gain ou à la perte du procès. Il est en effet assez fréquent qu'un accord naisse entre les parties au cours de la procédure. Cela

s'est en effet produit dans sept affaires (soit 21 % des cas). Souvent la partie assignée en justice revient à plus de raison et se range aux arguments de son adversaire. On peut dire que cette solution est celle qu'affectionnent le plus souvent les associations qui, tout au long de la procédure, laissent la porte ouverte au dialogue entre les parties au litige.

Les associations n'hésitent pas en effet à faire savoir ostensiblement au défendeur qu'elles pilotent conjointement la procédure avec leur adhérent, ce qui permet parfois de faire entendre raison au colitigant. Il faut aussi noter que lorsqu'une procédure judiciaire est entreprise, les défendeurs ont la tentation de recourir aux services d'un avocat pour être défendu dans de bonnes conditions. Or les avocats sont peut être plus à même de persuader leur client qu'ils ont tout intérêt à négocier et à transiger lorsque le procès est perdu d'avance.

#### **b) L'association assiste un adhérent, qui est le défendeur au procès**

Nous disposons de trois cas où l'hypothèse s'est présentée.

Dans un dossier l'adhérent avait à faire face à une injonction de payer des cours dispensés par un institut de formation. Dans un autre dossier, l'adhérent refusait d'honorer le solde d'un loyer au motif que des travaux de remise en état du logement avaient été effectués par ses soins, et qu'il y avait de ce fait compensation entre les sommes qu'il devait et celles qu'il estimait devoir recevoir du bailleur.

Dans ces deux cas, le procès a été perdu, le juge ayant fait droit à la demande du requérant.

Enfin, dans un troisième dossier, un adhérent faisait l'objet d'une injonction de payer par un organisme de courtage matrimonial. Il refusait de payer et demandait reconventionnellement la nullité du contrat, car il faisait, au moment de la signature du contrat, l'objet d'une procédure de curatelle. Il a gagné son procès avec l'appui de l'avocat de l'association.

\* \* \* \* \*

Il est toujours délicat de tirer des règles générales lorsqu'une étude a été effectuée dans les conditions décrites plus haut. Mais on peut affirmer sans crainte que lorsqu'une association ou un organisme, du type de ceux qui entrent dans notre objet de recherche, conseille à son adhérent d'agir en justice pour faire valoir ses droits, cette stratégie s'avère payante. En d'autres termes, l'assistance procurée par une association de consommateurs lors d'une instance judiciaire n'est pas à mésestimer. Elle contribue ainsi par là même à faciliter la mise en oeuvre effective des droits du justiciable.

Au-delà de l'aspect qualitatif de l'aide apportée par une association de consommateurs qui paraît indéniable, il nous est impossible de tirer des enseignements sur d'éventuelles stratégies judiciaires mises en place par les associations. Il semble plutôt qu'elles agissent au coup par coup de manière empirique, indépendamment du type de contentieux en cause.

## **II<sup>ème</sup> PARTIE :**

### **L'INADAPTATION DU SYSTEME**

### **JURIDICTIONNEL AU TRAITEMENT**

### **DES PETITS LITIGES**

Les enquêtes de terrain réalisées auprès de 28 associations, ainsi d'ailleurs que les rencontres avec des responsables des services « d'aide au règlement des litiges des particuliers » des 10 principales confédérations nationales de défense des consommateurs et des usagers<sup>6</sup>, ont fourni des enseignements qui ne se limitent pas au rôle des associations à l'égard des particuliers confrontés à des petits litiges. Ces enseignements portent aussi sur les problèmes qu'elles rencontrent dans l'accomplissement de ce rôle d'assistance aux particuliers et, notamment, ceux en lien avec le fonctionnement des institutions et mécanismes qui assurent en France le règlement des petits litiges.

La remarque générale, formulée par les militants et responsables associatifs, et confirmée par notre étude des conditions de traitement des dossiers pris en charge par les associations, en dehors et dans le cadre d'une procédure judiciaire, est celle d'une inadaptation des institutions et mécanismes juridictionnels existants au règlement des petits litiges des particuliers.

Selon les associations, le règlement de ces litiges par la justice se heurte à de multiples difficultés que l'on peut regrouper en cinq catégories.

---

<sup>6</sup> voir synthèse de ces rencontres en annexe 5

### A. Le coût trop élevé du recours à la justice :

Sauf exceptions assez rares, le particulier confronté à un litige et désireux de le porter devant les tribunaux a besoin d'une assistance juridique et, en France, ce sont les avocats qui ont vocation à assurer celle-ci.

Cependant le coût des honoraires d'avocats est relativement élevé (762 à 1 220 €, soit 5 000 à 8 000 F) pour une procédure complète devant le Tribunal d'Instance) en comparaison des revenus de nombre de justiciables ; de plus, s'agissant des petits litiges (dont la valeur est souvent inférieure à 1 220 €<sup>7</sup> soit 8 000 F), ce coût est disproportionné à la valeur de la plus grande partie d'entre eux et donc largement dissuasif même si, il est vrai, que le montant des gains pécuniaires escompté d'un procès n'est pas dans tous les cas le critère déterminant dans l'engagement de l'action (par exemple en matière de litiges de voisinage).

Les honoraires d'avocats ne représentent d'ailleurs pas nécessairement la part la plus importante dans le coût d'un procès. Dans nombre de litiges, il s'avère utile de recourir à une expertise pour éclairer le juge, et le particulier demandeur doit, en principe, faire l'avance d'une provision pour rémunérer l'expert désigné. Or le coût de ces provisions apparaît anormalement élevé (Remarque formulée par 10 associations sur 28 interrogées). Les avances pour expertise se montent généralement à 600 € (4 000 F) voire 915 € (6 000 F) pour une simple visite sur les lieux, sans qu'il soit procédé à des analyses techniques particulières et, en matière de malfaçons immobilières, le coût des opérations d'expertise est encore nettement plus élevé.

Pour permettre aux justiciables de faire face à ces frais de justice a été instaurée l'aide juridictionnelle mais le plafond de ressources en vigueur en 2001 fait que seuls 27 % des

---

<sup>7</sup> Voir Ière partie A

ménages français sont susceptibles de bénéficier de l'aide totale, l'aide partielle étant très peu utilisée dans la mesure où l'avocat a tendance à gonfler fortement le montant de la part d'honoraires qui reste à la charge de son client<sup>8</sup>. Une réforme du système de l'aide juridictionnelle est actuellement prévue dans le cadre du projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice<sup>9</sup>, qui vise à porter à environ 40 % le nombre de foyers fiscaux susceptibles de bénéficier de la prise en charge totale des frais de justice. Cette réforme constituera certes un important progrès pour l'accès des citoyens à la justice dans un certain nombre de contentieux (notamment procédures correctionnelles et procédures en divorce), mais ne suffira pas à résoudre le problème particulier posé par les petits litiges.

La prise en charge des honoraires d'avocat et frais d'expertise peut aussi incomber à une compagnie d'assurances en vertu d'un contrat d'assurance de protection juridique (définie et réglementée par les art. L 127.1 et suivants du code des assurances, issus d'une loi du 31 décembre 1989) dont bénéficie aujourd'hui un français sur cinq environ. Cependant ces contrats ne fonctionnent pas actuellement de manière satisfaisante : en effet, le plus souvent, les compagnies se montrent très réticentes à faire l'avance des honoraires d'un avocat ; elles préfèrent gérer elles mêmes directement le dossier qui s'enlise dans d'interminables tentatives de règlement amiable.

### **B. La lourdeur et la complexité des mécanismes juridictionnels :**

Le particulier confronté à un petit litige n'a donc le plus souvent d'autres ressources que de se défendre lui-même devant le tribunal d'Instance, le nouveau code de procédure civile pose d'ailleurs en principe que, devant le Tribunal d'Instance, les parties se défendent elles mêmes (art 827). Elles peuvent aussi se faire assister ou représenter par leur conjoint ou concubin ou leurs parents et alliés (art 828). Par ailleurs, on a vu que les

---

<sup>8</sup> Source : rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, mai 2001 p 6 et suivantes.

<sup>9</sup> Projet présenté le 20 février 2002 en conseil des ministres – voir en annexe 8

associations peuvent apporter une certaine assistance, en fonction de leurs moyens, aux personnes dont elles n'ont pas réussi à régler à l'amiable le dossier.

Cependant, en pratique, même lorsqu'il s'agit d'un dossier simple sur le plan juridique, le profane, quel que soit son niveau social et culturel, est totalement dérouté, tant par le langage juridique que par la complexité des règles procédurales. Dans nombre de cas, le particulier ne sait pas formuler sa demande, il sait simplement raconter son histoire et ignore ce qu'il voudrait obtenir précisément<sup>10</sup>. Il ne comprend pas toujours la nécessité de chiffrer sa demande, de la motiver juridiquement et de la justifier par la constitution d'un dossier ; il redoute de se présenter devant un tribunal et ne mesure pas les implications du principe du contradictoire.

La difficulté qu'a le particulier à se défendre seul est encore plus grande lorsque la partie adverse est représentée par un avocat, ce qui est le cas le plus fréquent et le juge n'a ni le temps, ni vraiment les moyens de l'aider à surmonter son handicap.

Le législateur a tenté de remédier à ce problème en imaginant des procédures simplifiées mais aucune de celles-ci n'a donné de résultats satisfaisants. La demande de tentative préalable de conciliation (art 830 et suivants NCPC) aurait pu être une formule intéressante en permettant aux parties de saisir le juge d'instance de manière très simple et au juge de s'efforcer de les concilier puis, en cas d'échec, de statuer directement sur le litige. Mais le décret du 22 juin 1996 a transformé cette procédure en un simple renvoi à un conciliateur de justice. La procédure de l'injonction de faire (art 1425.1 et suivants NCPC) bien que présentée comme parallèle à celle de l'injonction de payer n'offre en réalité aucun intérêt dans la mesure où la seule sanction applicable à l'entrepreneur ou au commerçant qui n'exécute pas l'injonction consiste ...à le faire bénéficier de toutes les

---

<sup>10</sup> Il peut demander à un huissier de lui rédiger entièrement son assignation devant le tribunal mais pour ce faire, l'huissier lui facturera des honoraires souvent assez élevés : de 192 € (800 F) à 305 € (2 000 F).

garanties attachées à un procès contradictoire ordinaire. (On en dénombre d'ailleurs qu'environ 6 000 par an sur l'ensemble des Tribunaux d'Instance<sup>11</sup>. Enfin la déclaration au greffe (art 847.1 NCPC et suivants) dispense seulement le demandeur de la nécessité de saisir le juge par voie d'assignation d'huissier, ce qui représente une économie minimale tout en compliquant la tâche du juge (les formulaires de déclarations étant le plus souvent remplis trop succinctement).

### **C. La lenteur des procédures devant le tribunal :**

Les délais de jugement apparaissent aux associations anormalement longs, même devant le juge d'instance, au regard de l'objet et de la simplicité des petits litiges. (Remarques formulées par 14 associations locales sur 28 interrogées) En effet, ces délais sont le plus souvent d'une durée de plusieurs mois, entre l'introduction de l'instance et le jugement pour des litiges sans difficulté particulière : portail mal posé, appareil acheté défectueux, etc...)

La longueur des délais est largement imputée aux reports d'audience très fréquemment demandés par les avocats, sans raison apparemment très sérieuse (Remarque formulée par 11 associations) mais aussi à la lenteur des experts dans la remise de leur rapport au juge qui s'explique parfois par une tendance à vouloir jouer les conciliateurs.

### **D. Le manque d'une justice de proximité :**

Presque toutes les associations le soulignent, les tribunaux d'instance ne constituent pas une justice de proximité analogue à celle des justices de paix d'avant la réforme de 1958. De fait, les magistrats manquent de temps pour opérer un traitement spécifique des dossiers de petits litiges où un particulier se défend lui-même. Les règles procédurales particulières au tribunal d'instance ne sont guère respectées en pratique : le juge ne cherche guère à opérer lui-même la tentative préalable de conciliation prévue par l'article 840

---

<sup>11</sup> Source : rapport de synthèse des entretiens de Vendôme, par J P Collomp, déc 2001

NCPC. La règle de l'oralité de la procédure (art 843) est devenue largement théorique et les affaires ne sont pratiquement jamais immédiatement jugées lors de la première audience (contrairement au principe posé par l'art 841). Pour les associations, les juges sont trop loin des justiciables, trop enfermés dans une espèce de tour d'ivoire juridique. Il leur est notamment reproché, dans les affaires où un particulier se présente lui-même, d'être insuffisamment directif à l'égard des avocats représentant la partie adverse qui accumulent les demandes de report d'audience et les entorses au principe du contradictoire. (Notamment pratique de la transmission des conclusions à leur adversaire juste avant l'audience de plaidoirie)

Quant au personnel des greffes, il est perçu comme une barrière entre le juge et le justiciable plutôt que comme un appui pour les particuliers. Selon les associations, ce personnel donne volontiers des conseils mais qui ne sont pas toujours pertinents, faute d'une analyse du dossier. Il arrive même que des greffiers lancent des affirmations en contradiction complète avec le code civil ou celui de procédure civile ou refusent de prendre des déclarations simplifiées sans justifier ce refus.

En vue de recréer une justice de proximité, le législateur a institué, par décret du 20 mars 1978, les conciliateurs, devenus en 96, les conciliateurs de justice. Ces conciliateurs peuvent être saisis sans aucune forme par toute personne physique ou morale et ont pour mission de faciliter, en dehors de toute procédure judiciaire, le règlement amiable des différends. Ils peuvent également procéder aux tentatives préalables de conciliation prévues par les procédures applicables aux tribunaux d'instance (art 830 et 840 du NCPC). En cas de conciliation même partielle, il peut être établi un constat d'accord auquel le juge d'instance peut conférer force exécutoire si les parties concernées en expriment la volonté.

Cependant, cette institution n'a pas donné les résultats escomptés pour différentes raisons. Le bénévolat total sur lequel repose actuellement le système limite considérablement les possibilités de recrutement (par exemple dans le département de la Loire, la moitié des

cantons ne sont plus pourvus de conciliateurs), ainsi que l'investissement dans la fonction<sup>12</sup>. L'exigence d'une expérience en matière juridique d'au moins trois ans et d'une aptitude particulière à la conciliation ne suffit pas à garantir une réelle compétence à l'exercice de cette fonction. Enfin, le système de la simple conciliation n'est bien adapté qu'à certains types de litiges (en particulier les problèmes de voisinage) mais pas à tous, loin s'en faut.

L'institution des conciliateurs est peu connue et les associations n'ont pratiquement jamais recours à eux car elles considèrent les conciliateurs comme insuffisamment compétents et trop portés « à couper la poire en deux » au détriment de consommateurs dont le bon droit est manifeste. Pour les associations, les conciliateurs constituent une justice au rabais. Ce qu'elles demandent, c'est une vraie justice, avec de vrais juges ayant les compétences et les pouvoirs des juges, mais une justice adaptée au règlement des petits litiges des particuliers comme l'étaient les justices de paix.

### **E. La faiblesse des moyens d'action reconnus aux associations :**

Les associations œuvrant dans le domaine de l'assistance juridique aux particuliers disposent en fait de moyens très limités pour assurer cette assistance.

Certaines d'entre elles, notamment les associations agréées de consommateurs, celles habilitées par la loi à exercer les droits de la partie civile devant la juridiction pénale et les associations familiales, peuvent donner des consultations juridiques mais, en théorie, uniquement à leurs membres (art 63 de la loi du 31 déc 1971, modifié par la loi du 31 déc 1990).

Pour assister un particulier qui entend porter un petit litige devant le juge d'instance, elles ne disposent d'aucun des moyens reconnus aux syndicats de salariés. Notamment la loi ne

---

<sup>12</sup> Les conciliateurs sont fréquemment difficilement joignables pendant une longue période, l'été.

leur reconnaît ni le droit d'agir en justice pour défendre les intérêts individuels d'un de leurs adhérents, ni celui d'assister ou de représenter une personne devant le tribunal, comme peuvent le faire les délégués d'un syndicat devant les conseils de prud'hommes.

Les associations, même les associations de consommateurs ou d'usagers agréées, ne disposent pas non plus d'une véritable action de groupe sur le modèle de ce qui existe aux USA (« Class action ») et au Québec. La loi Neiertz du 18 janv 1992 leur a reconnu seulement le droit d'intenter l'action en représentation conjointe (art L 422.1 et suivants Code Consommation) qui a eu extrêmement peu de succès en raison de la nécessité pour l'association exerçant cette action de rassembler dès le départ des victimes identifiées qui leur ont donné mandat pour défendre leur intérêt en justice.

Quant aux actions en suppression des clauses abusives ou illicites reconnues par la loi du 5 janv 1988 relative aux actions en justice des associations de consommateurs, même si leur domaine a été quelque peu élargi par l'ordonnance du 23 août 2001<sup>13</sup>, elles présentent un intérêt pratique limité car leur objet est essentiellement préventif. Elles permettent uniquement aux associations agréées de demander en justice la cessation ou l'interdiction d'agissements illicites d'un professionnel (retrait d'un produit non conforme à la réglementation – cessation d'une méthode commerciale prohibée, etc) ou la suppression de clauses abusives insérées dans les modèles de conventions habituellement proposés par les professionnels aux consommateurs<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en droit de la consommation (cf INC hebdo du 7 et 21 déc 2001)

<sup>14</sup> art L 421.2 – 421.6 et 421.7 code de la consommation dans sa rédaction modifiée par l'ordonnance précitée

### **III<sup>ème</sup> PARTIE :**

#### **DES ORIENTATIONS**

#### **POUR FAVORISER L'ACCES AU DROIT ET A**

#### **LA JUSTICE**

#### **DES PETITS LITIGES DES PARTICULIERS**

L'équipe de recherche, n'a pas voulu terminer son étude sur un constat des lacunes du système juridictionnel à l'égard du règlement des petits litiges. A partir des idées exprimées par les responsables des confédérations nationales de consommateurs et d'usagers sur les moyens de remédier aux difficultés exposées, mais aussi à partir des observations formulées par divers professionnels de la justice, (magistrats - avocats notamment) rencontrés à la fin de l'étude, elle s'est attachée à réfléchir à des pistes de réforme en vue de favoriser l'accès au droit et à la justice des justiciables confrontés à des petits litiges en insistant tout particulièrement sur la mission qu'il serait envisageable de confier aux associations.

Un certain nombre de pistes peuvent être proposées pour favoriser l'accès à la justice des petits litiges (A). Mais il apparaît d'abord nécessaire de développer l'accès au droit par les justiciables, ce qui permet, dans certaines hypothèses, d'éviter le recours aux tribunaux et dans d'autres, de faciliter ce recours (B).

#### **A. Favoriser l'accès au droit :**

C'est la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique qui a reconnu le principe d'une aide à l'accès au droit. Cette aide, redéfinie par la loi du 18 déc 1998 comporte notamment l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations, l'aide dans l'accomplissement des démarches en vue de l'exercice d'un droit, la consultation en matière juridique. La mise en œuvre de l'accès au droit est essentiellement confiée aux conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), groupements d'intérêt public présidés par le président du T G I du chef lieu du département, chargés de recenser les besoins et de définir une politique locale. (art54 et suivants de la loi de 91)

Notre étude auprès des associations a mis en évidence une très faible connaissance des linéaments même du droit par nombre de citoyens. (par exemple une large ignorance des implications juridiques d'une signature sur un bon de commande) C'est la raison pour

laquelle plusieurs associations proposent que, dès l'école, on commence à inculquer aux français une culture juridique afin qu'ils se comportent en citoyens conscients et avertis face à des professionnels. Cette proposition est d'ailleurs reprise par le rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice pour qui l'enseignement du droit au lycée, centré sur les problèmes de la vie quotidienne, mérite d'être proposé bien au-delà des deux heures mensuelles d'éducation civique, juridique et sociale qui existent aujourd'hui, cet enseignement s'accompagnant de divers autres types d'action.

Les associations souhaitent par ailleurs un développement des campagnes d'information des consommateurs sur leurs droits dans tel ou tel domaine. Le rapport de la commission de réforme précitée préconise de son côté la diffusion d'émissions de services publics dans les médias. Les associations, notamment de consommateurs et d'usagers ont aussi un rôle à jouer dans cette éducation des citoyens : la CSF par exemple a mis en place des ateliers de consommation consistant à des réunions de formation des consommateurs sur différents thèmes (par exemple, comment passer un contrat avec un professionnel).

Mais les particuliers ont également besoin de pouvoir obtenir des renseignements et avis juridiques personnalisés sur le cas précis que constitue leur litige. Ils peuvent évidemment s'adresser directement à des professionnels du droit notamment les avocats. Toutefois, outre que le coût d'une consultation est relativement élevé eu égard à la valeur des petits litiges et que les personnes ayant le plus besoin de conseils sont celles à revenus modestes, l'avocat n'est pas toujours l'interlocuteur le plus adapté pour une première consultation. En effet une grande partie des demandes suppose d'abord essentiellement un travail d'écoute, de dégrossissage des problèmes et d'orientation. Les associations peuvent assurer ce rôle d'écouteur et d'orienteur, uniquement cependant à l'égard de leurs adhérents si l'on respecte le texte de la loi du 31 déc 1990 ; de plus elles ne disposent pas, la plupart du temps, de l'organisation, du personnel et des moyens financiers leur permettant d'organiser des permanences là où le besoin s'en fait sentir.

Aussi ne peut-on qu'approuver l'idée formulée par la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice de développer en ce domaine un véritable service public (impliquant notamment la reconnaissance d'un authentique droit à une consultation juridique d'avocat préalablement à l'engagement éventuel d'une instance en justice)<sup>15</sup>. Les instances locales de l'aide juridique auraient pour mission de mettre en place les structures nécessaires afin de parvenir à un véritable maillage du territoire assurant partout un égal accès à l'information et au conseil juridique<sup>16</sup>. La mise en place de ces structures s'opérerait soit en agréant ou en conventionnant des associations, le cas échéant après appel d'offre, soit en créant des établissements publics ou en recrutant directement le personnel nécessaire. (Il est regrettable que le projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice soit muet sur l'instauration d'un tel service public)<sup>17</sup>

Toutefois, il nous paraît indispensable que la mise en place de ce service public s'opère dans une optique de partenariat entre associations et avocats. Les associations pourraient être chargées du travail de dégrossissage, d'orientation voire de premier conseil, tandis que, dans un second temps, les avocats recevraient les personnes ayant besoin d'une aide juridique ou juridictionnelle particulière. Pour que les associations puissent participer au service public de l'accès au droit, il faudrait évidemment modifier les dispositions de la loi du 31 déc 1990 qui leur interdit actuellement de donner des consultations à d'autres personnes que leurs adhérents<sup>18</sup>. Les associations subventionnées pour participer à ce service public devraient faire l'objet d'un contrôle régulier de leur activité et respecter certaines exigences en termes de niveau d'études et de formation des personnes chargées

<sup>15</sup> Pour une intéressante critique du rapport de la commission voir : E Serverin « Le rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice : comment repenser l'aide juridique ? » Revue nationale des barreaux, numéro spécial accès au droit et à la justice juillet, déc 2001, p 71

<sup>16</sup> Voir en ce sens également, le rapport du Conseil économique et social, présenté par M. LINDEPERG en juillet 2001 : « Médiation et conciliation de proximité » (éditions des journaux officiels) : voir avis II 3.

<sup>17</sup> En matière d'accès au droit, ce projet se borne à prévoir la généralisation des CDAD sur l'ensemble des départements et un certain élargissement des compétences du conseil national de l'aide juridique.

<sup>18</sup> Cette disposition avait été édictée en vue de préserver le monopole de la profession d'avocat mais en pratique elle ne sert à rien d'autre qu'à obliger les associations recevant un particulier lors de l'une de leur permanence à lui faire payer une adhésion purement formelle.

de fournir information et conseil afin que soit garantie la qualité des prestations fournies<sup>19</sup>, on pourrait même envisager un label de qualité ou une procédure d'agrément.<sup>20</sup>

Les avocats participant au service public de l'accès au droit seraient soit des avocats volontaires rémunérés dans le cadre d'un système de bons de consultation gratuite remis aux demandeurs de conseil<sup>21</sup>, soit des avocats salariés directement rémunérés par l'organisme financeur.

Mais la réussite du système nécessite l'établissement de véritables relations de coopération au niveau du traitement des dossiers entre l'ensemble des participants : militants ou employés des associations et avocats. Elle passe aussi par un financement public nettement plus important qu'actuellement des actions engagées par les instances locales de l'aide juridique.

### **B. Favoriser l'accès à la justice des petits litiges :**

Précisons en prologue que le projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice qui vise à faire passer le nombre de bénéficiaires potentiels de l'aide juridictionnelle de 27 % des ménages français à plus de 40 % concourt évidemment à faciliter l'accès aux tribunaux de l'ensemble des litiges des particuliers y compris les petits litiges d'ordre civil. Mais ces derniers sont statistiquement très peu concernés par cette aide.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Actuellement, nombre d'associations recourent pour faire fonctionner leurs permanences à des emplois - jeunes (recrutés dans le cadre de la loi du 16 oct 1997), il s'agit généralement de jeunes juristes qualifiés, titulaires d'une maîtrise ou d'un DEA, l'Etat prenant en charge 80 % du coût de leur emploi, durant 5 ans. Or se pose aujourd'hui la question de pérennisation de ces emplois à l'issue de ces 5 années car peu d'associations auront les moyens de les financer entièrement sur leur budget.

<sup>20</sup> Envisagée dans le rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice.

<sup>21</sup> Ce système a déjà été mis en place par certains CDAD, mais l'expérience est encore marginale.

<sup>22</sup> Statistiquement, ce sont les procédures correctionnelles (37,3 % des admissions en 2000) et les procédures de divorce devant le juge aux affaires familiales (27,5 % des admissions) qui constituent les deux plus grosses masses de contentieux bénéficiant de l'aide. L'ensemble des contentieux devant le Tribunal d'Instance représente moins de 8 % des admissions.

En revanche, les petits litiges, dans le domaine de l'habitat et la consommation notamment, représentent une part beaucoup plus importante de ceux couverts par une assurance de protection juridique et le développement de ces assurances apporterait une contribution importante à l'accès à la justice de ces petits litiges. Il faudrait cependant entreprendre une réforme des dispositions applicables du code des assurances pour encadrer nettement plus ces contrats d'assurances afin qu'ils répondent mieux qu'actuellement à leur objectif théorique : assurer la couverture des frais de procédure nécessaires à la défense des intérêts de l'assuré devant la juridiction compétente. (« assurance - procès »)<sup>23</sup>.

Le constat qui s'impose au terme des enquêtes menées auprès des associations œuvrant dans le domaine de l'assistance juridique aux particuliers est que la grosse majorité des petits litiges civils des particuliers, qui est constituée essentiellement par des litiges de consommation, d'habitat, de voisinage, ... dont la valeur varie entre 1 070 € (7 000 F) et 2 300 € (15 000 F) n'accède pas au juge. (à moins que le particulier ne bénéficie de l'aide juridictionnelle totale ou dispose et réussit à faire jouer une assurance de protection juridique).

Un certain nombre se règle - plus ou moins bien - à l'amiable, avec éventuellement recours à l'intermédiaire d'une association ou - plus rarement - d'un conciliateur de justice, mais la plupart ne trouve d'autre solution que celle de la loi de la partie au litige la plus puissante. Une telle situation ne peut être considérée comme normale et satisfaisante dans un grand état démocratique ayant atteint un haut degré de développement comme la France.

Cette situation résulte essentiellement de deux causes. L'une, déjà mentionnée, est le coût de l'assistance par un avocat, auquel il faut souvent ajouter celui de la provision pour expertise, qui sont disproportionnés à la valeur du litige : A quoi bon se lancer dans un

---

<sup>23</sup> Voir l'initiative qu'entend prendre sur ce sujet le bâtonnier de Paris : in Le Monde du 12 déc 2001 p 11.

procès où l'on peut espérer gagner 1 070 € à 2 300 € (7 000 à 15 000 F) si les frais d'avocats s'élèvent à 762 ou 915 € (5 000 ou 6 000 F) et qu'il faudrait avancer 762 € ou 915 € (5 000 à 6 000 F) de provision pour expertise, non remboursable en cas d'échec ? Si le particulier n'est pas très fortement motivé pour défendre ses droits, il renoncera à engager une action en justice. Et, lorsque l'objet du litige est inférieur à 1067 € (7 000 F), la question ne vaut même pas d'être posée.

Une autre cause est constituée par la mauvaise image de la justice qui prévaut chez les français. Une enquête de satisfaction, réalisée en mai 2001 par la mission de recherche droit et justice du ministère de la justice, établit que sur 15 services publics, la justice obtient le plus mauvais taux de satisfaction (loin derrière la police, l'école et l'armée). Et une grosse majorité des personnes ayant eu affaire à la justice (qu'elles aient gagné ou perdu leurs procès) – soit 57 % - estime que la justice en France fonctionne mal. Pourquoi engager un procès devant un appareil juridictionnel en qui on n'a pas confiance lorsque l'enjeu du litige est faible ?

Pour remédier à cette situation, deux pistes de solutions peuvent être explorées : renforcer les moyens d'action des associations mais aussi, et surtout, créer une vraie justice de proximité.

#### **a) Renforcer les moyens d'action des associations :**

Alors que depuis bien longtemps, les syndicats jouent un rôle important dans l'accès à la justice des salariés, il n'en est pas du tout de même pour les associations œuvrant dans le domaine de l'assistance aux particuliers, y compris les associations de consommateurs ou d'usagers agréées. Leur rôle pourrait être développé dans deux directions :

##### 1) Reconnaissance d'une action de groupe

L'action de groupe concerne l'hypothèse où un professionnel cause à un grand nombre de particuliers des préjudices résultant d'un même fait (vente d'un appareil comportant un même défaut – voyage organisé pour un groupe de touristes ne se déroulant pas dans les conditions promises). Elle permet à une association agréée d'agir contre le professionnel, au nom des particuliers lésés, pour obtenir réparation de leur préjudice individuel. Cette possibilité s'avère extrêmement intéressante dans tous les cas où la plupart des particuliers renonceraient à faire valoir leurs droits en raison du coût ou de la complexité de la procédure.

Un système analogue existe en France, au profit des syndicats de salariés qui peuvent agir contre un employeur pour défendre l'intérêt individuel de ses salariés, sans avoir reçu mandat de ceux-ci, lorsque l'employeur leur cause un préjudice en ne respectant pas un accord collectif ou certaines dispositions légales. Par contre les associations de consommateurs agréées bénéficient simplement de l'action en représentation conjointe, plus restrictive, qui leur permet, en cas de préjudices causés par un même professionnel et ayant une origine commune, de réclamer réparation des préjudices individuels subis par les seuls consommateurs qui lui ont donné mandat pour agir en leur nom. Depuis la loi du 13 déc 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, les associations agréées de défense des locataires peuvent de leur côté, agir en justice pour défendre l'intérêt de locataires qui leur ont donné mandat en cas de litige avec le bailleur.

Le rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice préconise une formule intermédiaire entre celle du code du travail où le mandat est présumé et celle de l'actuelle action en représentation conjointe où un mandat écrit est exigé, qui ne peut être sollicité par le biais d'aucune forme de publicité (pour éviter une mauvaise publicité à l'encontre du professionnel concerné avant que sa responsabilité ne soit reconnue). Cette formule intermédiaire est la reprise de celle proposée dans les années 80 par la

commission de refonte du droit de la consommation<sup>24</sup>. Dans une première phase, une association agréée pourrait engager, par l'intermédiaire obligatoire d'un avocat, une action sur le principe de la responsabilité du professionnel. Une seconde phase interviendrait dans le cas où le professionnel serait reconnu responsable : les personnes intéressées, dûment informées du jugement de principe par tous moyens de publicité, pourraient déposer une requête en apportant la preuve de leur préjudice et le juge statuerait sur ces requêtes par simple voie d'ordonnance.

## 2) Modification des règles de la représentation des parties devant le Tribunal d'Instance

Plusieurs associations préconisent que les parties puissent recourir, pour être assistées ou représentées aux audiences du Tribunal d'Instance, à des délégués d'associations de consommateurs ou d'usagers agréées, sur le modèle des défenseurs syndicaux des salariés devant le conseil de prud'hommes (art R 516-5 du code du travail). Cette solution est d'ailleurs mise en pratique par certains juges d'instance qui acceptent qu'un représentant d'une association de consommateurs agréée assiste le particulier lors de l'audience du tribunal et y prenne la parole.

Ces pratiques n'ont cependant aucun fondement textuel car le nouveau code de procédure civile (art 828) limite les possibilités de représentation et d'assistance devant le Tribunal d'Instance à un avocat ou à un membre de la famille. Mais, lorsque la valeur du litige n'excède presque pas le montant des honoraires d'un avocat, le particulier n'a pas réellement d'autre choix que de renoncer à agir en justice ou de se défendre seul devant le Tribunal. Or cette dernière solution présente de gros inconvénients dans la mesure où les simples particuliers ne sont pas en mesure d'assumer seuls leur défense devant le tribunal.

La possibilité d'admettre la représentation devant le Tribunal d'instance par des délégués

---

<sup>24</sup> Propositions pour un code de la consommation, La documentation Française 1990, art 271 et suivants –cf également INC hebdo du 14 sept 1990 N 693

d'associations se heurte néanmoins à diverses objections. D'abord un certain nombre d'associations n'entendent pas transformer leurs militants bénévoles ou leurs permanents en auxiliaires de justice, elles considèrent que cela n'entre pas dans leur rôle. Par ailleurs, les avocats n'entendent pas voir leur monopole de représentation écorné devant le Tribunal d'Instance comme il l'est devant les tribunaux de commerce<sup>25</sup> et les conseils de prud'hommes ; ils soutiennent que l'on ne s'improvise pas facilement juriste et que le système de défenseur syndical devant les prud'hommes ne donne pas nécessairement de très bons résultats (ce qui n'est d'ailleurs pas complètement inexact).

De fait, la meilleure solution pour assurer la défense en justice d'un particulier confronté à un petit litige réside très certainement dans l'instauration d'un partenariat entre avocats et associations. Ce partenariat auquel actuellement plusieurs associations, s'opère généralement sur la base d'une convention : l'association s'engage à proposer l'avocat aux particuliers s'adressant à elle lorsqu'il est nécessaire de porter leur affaire devant le tribunal et transmet à l'avocat un dossier dégrossi et préparé. En contre partie, l'avocat s'engage sur des honoraires substantiellement réduits tout en acceptant d'assumer sérieusement le suivi du dossier. En effet, il revient normalement aux avocats d'assurer la défense devant les tribunaux de tous les justiciables mais encore faut-il que l'ensemble de cette profession soit prête à assurer sa mission sérieusement et cela même lorsqu'il s'agit de petits litiges.<sup>26</sup>

Néanmoins, pour les très petits litiges dont la valeur ne dépasse pas le montant des honoraires habituels des avocats, on pourrait tout de même admettre la représentation par un délégué d'association pour éviter que le particulier n'ait à se défendre seul et ce, sous une condition de diplôme (maîtrise ou licence en droit ou équivalent, ce qui correspond au

---

<sup>25</sup> Devant le tribunal de commerce, les parties ont la faculté de se faire assister ou représenter par toute personne de leur choix (art 853 NCPC)

<sup>26</sup> Les associations reprochent à bon nombre d'avocats la manière trop confidentielle dont ils gèrent les dossiers de leurs clients (le refus fréquent de communiquer les conclusions qu'ils établissent et d'expliquer clairement l'état de la procédure), un manque de motivation et de diligence dans les dossiers relevant de l'aide juridictionnelle ainsi qu'une compétence insuffisante dans certains domaines (droit des contrats – propriété – rapports locatifs)

niveau de diplôme dont est titulaire la majorité des salariés actuellement employés par les associations dans le cadre des emplois jeunes).

### **b) Créer une vraie justice de proximité**

En France, les tribunaux d'Instance, créés en 1958 pour succéder aux justices de paix, ont été conçus pour rester une justice proche des justiciables. On a vu que l'augmentation très importante des dossiers à traiter avait entraîné une transformation du rôle de cette juridiction, qui ne peut plus prétendre constituer une justice de proximité. Pendant longtemps on a cherché à recréer une telle justice par le développement des modes alternatifs de règlement des conflits et notamment par celui des conciliateurs. Aujourd'hui, le constat qui est fait est celui de l'échec du système des conciliateurs de justice en tant que solution alternative au juge pour le règlement des petits litiges.

Il est donc nécessaire d'inventer un nouveau système de traitement, au moins pour les plus petits litiges, qui combine le rôle du conciliateur et celui d'un juge. Dans plusieurs états de l'Union Européenne, existent des commissions de traitement des litiges civils composées à parité de représentants des associations de défense des consommateurs et des représentants des milieux professionnels, présidée par un juge (Danemark) un membre du barreau (Grèce) ou une personne indépendante (Pays-Bas)<sup>27</sup>. En principe, ces commissions se bornent à concilier ou à rendre un avis. Toutefois aux Pays-Bas, ces commissions de litige peuvent rendre des avis obligatoires pour les parties. Ces exemples étrangers ont inspiré en France la proposition de création d'une véritable juridiction paritaire calquée sur les conseils de prud'hommes, composée en nombre égal de représentants des milieux professionnels et des consommateurs, qui tenterait dans un premier temps de concilier les parties et rendrait un jugement en cas d'échec de la conciliation.

Mais ce projet qui nécessite la création d'une instance juridictionnelle nouvelle est assez lourd. Ne serait-il pas plus simple de laisser aux tribunaux d'instance et aux conciliateurs la mission de régler les petits litiges en réformant ces deux institutions pour les adapter aux exigences du règlement de ces litiges ?

Devant le tribunal d'instance on pourrait remplacer la procédure d'injonction de faire par une procédure simplifiée, analogue à celle mise en place au Royaume Uni et en Irlande, utilisable pour toute action civile intentée par un particulier à l'encontre d'un professionnel lorsque le montant du litige ne dépasse pas 1 220 à 1 525 € (8 000 à 10 000 F). Le juge serait saisi par dépôt d'une simple déclaration ou rédaction d'un formulaire. Une copie serait adressée au défendeur pour qu'il formule ses observations dans un délai de deux mois. En l'absence de réponse ou de contestation sérieuse de la demande, le juge rendrait une décision assortie d'une injonction d'exécuter. En cas de contestation de la demande, l'affaire serait automatiquement renvoyée à un conciliateur désigné par le juge qui aurait un délai de deux mois pour proposer à ce dernier une solution au litige.

La loi pourrait aussi prévoir que les tribunaux d'Instance tiennent régulièrement, par exemple toutes les deux semaines, une demi-journée d'audience spécifiquement consacrée aux petits litiges de consommation au cours desquelles seraient traitée une dizaine de dossiers seulement (ce qui permettrait au juge de prendre le temps d'entendre les parties non représentées par un avocat). Dans une salle annexe, pourrait siéger un conciliateur à qui le juge renverrait aussitôt les dossiers lui paraissant relever de la conciliation.<sup>28</sup> Ces audiences pourraient d'ailleurs être des audiences foraines se tenant dans les chefs-lieux de chaque canton ou « pays » regroupant au moins 10 000 habitants. Les services d'accueil des Tribunaux d'Instance devraient enfin être réorganisés pour offrir conseils et assistance aux particuliers qui viennent se renseigner et même faire une place à des permanences d'associations de consommateurs.

---

<sup>27</sup> A noter qu'existe en France une institution similaire, mais à compétence très limitée : les commissions de conciliation des loyers (art 20 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs).

L'institution des conciliateurs devrait par ailleurs être profondément réformée, au moins sur quatre points pour devenir un véritable corps de collaborateurs du juge. Il faudrait renforcer les conditions de capacité (notamment en matière d'écoute), leur octroyer une certaine indemnité (environ 3 049 €, 20 000 F par an) pour intéresser à la fonction d'autres personnes que des notables à la retraite, opérer la publicité nécessaire pour les faire connaître des justiciables<sup>29</sup>; enfin leur conférer le pouvoir, même s'ils ne sont saisis que par une seule partie, de proposer au juge d'Instance une solution au litige (le juge ayant la faculté de convoquer les parties à une audience avant de statuer et les parties ayant, elles, dans tous les cas, le droit de présenter des conclusions au juge afin qu'il ne statue).

L'institution d'une justice de proximité passe aussi par une réforme du système actuel d'expertise<sup>30</sup> comme le préconise plusieurs associations. Il faudrait créer un corps spécifique d'experts auprès des tribunaux dont les membres devraient remplir des conditions de compétence et d'indépendance très strictes et dont les honoraires seraient tarifés par l'Etat. Les juges devraient être dotés d'un pouvoir de sanction permettant d'éliminer les retards non justifiés dans la remise du rapport; les juges devraient également être dotés des moyens matériels permettant d'éviter le recours systématique à l'expertise lorsque, par exemple, un simple déplacement sur les lieux suffirait à établir les faits.

---

<sup>28</sup> Ce système a déjà été expérimenté dans certains Tribunaux d'Instance, notamment Paris 14<sup>e</sup>, Chelles et Lagny sur Marne (77).

<sup>29</sup> Voir aussi en ce sens l'avis et le rapport du Conseil économique et social sur « Médiation et Conciliation de proximité » (précité) p II 13.

<sup>30</sup> Les experts actuels focalisent les critiques des associations mais aussi des avocats et des magistrats : honoraires beaucoup trop élevés mais aussi lenteur dans la rédaction des rapports – expertises trop rapidement expédiées – objectivité parfois insuffisante à l'égard des consommateurs – tendance à jouer les conciliateurs alors même que le bon droit du consommateur face au professionnel est évident. Etc ...

## CONCLUSION GENERALE

Le premier enseignement qui ressort de cette étude est celui de l'utilité des associations dont l'objet est d'assister les particuliers dans le règlement des petits litiges, tant dans l'accès à l'information sur le droit que dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Elles ne sauraient évidemment remplacer l'assistance que fournissent normalement les avocats mais elles sont, bien souvent, les seules structures d'information et de conseil réellement accessibles au citoyen moyen confronté à un litige de faible valeur. Elles l'écoutent, le conseillent, l'orientent, voire même l'assistent dans le procès qu'il engagera.

Non seulement ces associations sont utiles mais elles apparaissent aussi efficaces : leur intervention dans le cadre d'une demande de règlement amiable se solde par une réussite dans la majorité des cas et lorsque l'adhérent engage un procès avec leur assistance, l'issue la plus fréquente est encore la réussite de l'action.<sup>31</sup>

On ne saurait pour autant se satisfaire de la situation existante actuellement en matière d'accès au droit et à la justice des petits litiges, dans la mesure où le constat qui s'impose aux termes de notre étude est que la grosse majorité de ces litiges n'accède pas au juge ni

même à un mode de règlement alternatif des conflits et se règle par application de la loi du plus fort, faute d'un dispositif institutionnel adapté à leur spécificité. Cette situation est

---

<sup>31</sup> A l'occasion de la journée européenne du consommateur (le 15 mars), la commission européenne a fait réaliser un sondage d'opinion en février 2002 auprès des citoyens de l'union. Les résultats révèlent que les français ont une très bonne opinion de l'efficacité des associations de consommateurs : 85 % pensent qu'elles constituent un moyen efficace de défense de leurs intérêts (72 % pour l'ensemble des citoyens européens) tandis qu'ils sont seulement 36 % à croire à l'efficacité des autorités publiques en France pour assurer cette défense. (Voir les résultats de l'enquête sur INC hebdo du 15 mars 2002 et, de manière détaillée, sur le site internet [www.conso.net](http://www.conso.net)).

d'autant moins satisfaisante que l'évolution des mentalités, en France, comme dans tous les pays occidentaux, va très nettement dans le sens d'un fort besoin de justice ; de plus en plus, les citoyens souhaitent que l'accès au droit et à la justice soit garanti par tous dans des conditions analogues au droit à la santé.

Il est donc fort regrettable à cet égard que le projet de loi en la matière, présenté au conseil des ministres du 20 février dernier, tout en proclamant que l'accès au droit et à la justice constitue un droit fondamental pour chaque citoyen et un impératif pour les pouvoirs publics, contienne bien peu de propositions concrètes pour favoriser cet accès en dehors de l'élargissement du bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Il est vrai que le renforcement de l'accès des citoyens au droit et à la justice en général, implique nécessairement un effort financier important de la part des pouvoirs publics. Mais l'effort nécessaire doit être accompli car incontestablement, cet accès constituera un des enjeux majeurs du début du XXI<sup>e</sup> siècle.



## ANNEXE 1 : LISTE DES ASSOCIATIONS RECENSEES

Société	Adresse1	Adresse2	Code postal	Ville
<b>SAINT-ETIENNE</b>				
<b>Les associations de défense des consommateurs en général</b>				
<b>UFC (Union Fédérale des Consommateurs)</b>	15 rue Brossard		42000	Saint-Etienne
<b>ORGECO</b>	27 rue Léon Nautin	BP 85	42002	Saint-Etienne
<b>CLCV (Confédération du Logement et du Cadre de Vie)</b>	11 place de l'hôtel de ville		42000	Saint-Etienne
<b>Les associations familiales de consommateurs</b>				
<b>CDAFAL(Associations Familiales Laïques)</b>	22 rue P. Petit		42100	Saint-Etienne
<b>CSF - APFS (Confédération Syndicale des Familles)</b>	5 rue JO Goutteborge		42000	Saint-Etienne
<b>Familles de France</b>	24 rue Rouget de L'isle		42000	Saint-Etienne
<b>Associations familiales catholiques</b>	3 rue Emile Combes		42000	Saint-Etienne
<b>Les associations créés par des syndicats de salariés</b>				
<b>ADEIC (Association d'Education et d'Information du Consommateur)</b>	Bourse du Travail	2 rue Victor Hugo	42000	Saint-Etienne
<b>AFOC (Association Force Ouvrière des Consommateurs)</b>	Bourse du Travail	2 rue Victor Hugo	42000	Saint-Etienne
<b>ASSECO CFTD</b>	Bourse du Travail	2 rue Victor Hugo	42000	Saint-Etienne
<b>INDECOSA CGT(Information et Défense des Consommateurs Salariés CGT)</b>	Bourse du Travail	2 rue Victor Hugo	42000	Saint-Etienne
<b>Les associations d'usagers spécialisées</b>				
<b>CNL (Confédération Nationale du Logement)</b>	4 rue André Malraux		42000	Saint-Etienne
<b>AISPAS (Prévention Abus Sexuel)</b>	12 rue Francs Maçons 19 rue de la Résistance		42000 42000	Saint-Etienne Saint-Etienne
<b>ASAS (Association Stéphanoise Action Sociale)</b>	10 rue Brossard		42000	Saint-Etienne
<b>CIF (Centre d'Information Féminin)</b>	5 rue Mutilés du travail		42000	Saint-Etienne

<b>CIMADE Loire</b>	Rue Louis Soulié		42000	Saint-Etienne
<b>Enfance et Partage</b>	7 rue Jules Romains		42000	Saint-Etienne
<b>FNATH (Fédération Nationale des Accidentés du Travail et Handicapés)</b>	20 rue Tarentaize		42000	Saint-Etienne
<b>Planning Familial</b>	8 rue Jeanne Jugan		42000	Saint-Etienne
<b>APIL (Association des Propriétaires Immobiliers Loire-Haute-Loire-Ardèche)</b>	30 rue Désiré Claude		42100	Saint-Etienne
<b>URPI (Association Régionale des Propriétaires Immobiliers)</b>	41 rue Gambetta		42000	Saint-Etienne
<b>Fédération des Locataires</b>	Rue Rouget de L'isle		42000	Saint-Etienne
<b>FEPEM (Employeurs Gens de Maison)</b>	15 place de l'hôtel de ville		42000	Saint-Etienne
<b>COUPLES et FAMILLES</b>	11 rue Wilson		42000	Saint-Etienne
<b>AAVR (Agir pour les Victimes de la Route)</b>	39 rue Source		42290	Sorbiers
<b>Les autres organismes d'informations sur le droit</b>				
<b>Chambre des Notaires de la Loire</b>	9 rue des Docteurs Charcot	Le Mont Pilat Centre II	BP 281 42014	Saint-Etienne
<b>Ordre des Avocats</b>	36 rue de la Résistance		42000	Saint-Etienne
<b>MONTBRISON - ROANNE</b>				
<b>Les associations de défense des consommateurs en général</b>				
<b>UFC (Union Fédérale des Consommateurs)</b>	Centre Social	3 rue Puy du Rozeil	42600	Montbrison
<b>Les associations familiales de consommateurs</b>				
<b>CFS (Confédérations Syndicales des Familles)</b>	Centre Social	3 rue Puy du Rozeil	42600	Montbrison
<b>Familles de France</b>	2 Bd Jean-Baptiste Clément		42300	Roanne
<b>FDAFR (Associations des Familles Rurales)</b>	BP		42210	Montrond les bains
<b>Les associations créées par des syndicats de salariés</b>				
<b>AFOC (Associations Force Ouvrière Consommateurs du Roannais)</b>	Bourse du travail - Bureau 12	12 avenue de Paris	42334	Roanne Cedex

## ANNEXE 1 : LISTE DES ASSOCIATIONS RECENSEES

<b>INDECOSA (Information et Défense des Consommateurs Salariés CGT)</b>	Bourse du Travail - Bureau 12	12 avenue de Paris	42300	Roanne
<b>Les associations d'usagers spécialisées</b>				
<b>CNL (Confédération Nationale du Logement)</b>	Centre Pierre Mendès France	12 avenue Paris	42300	Roanne
<b>ARRAVEM (Aide aux Victimes)</b>	1 allée Chanteclair		42300	Roanne
<b>AMAVIE – Forez (Aide Aux Victimes)</b>	73 avenue Mellet Mandard	BP 248	42173	Saint Just Saint Rambert
<b>CIF (Centre d'Information Féminin)</b>	2 rue Molière		42300	Roanne
<b>AISPAS (Association Interp Spécialisés Prévention Abus Sexuels)</b>	Centre Social	3 rue Puy du Rozeil	42600	Montbrison
<b>Service Conseil Logement de la Loire</b>	1 rue Beaulieu		42300	Roanne
<b>Les autres organismes d'information sur le droit</b>				
<b>Ordre des avocats</b>	4 place Georges Clémenceau		42300	Roanne
<b>HAUTE-LOIRE</b>				
<b>Les associations de défense des consommateurs en général</b>				
<b>UFC (Union Fédérale des Consommateurs)</b>	29 Bd Chanterresse		43000	Le Puy-en-Velay
<b>Les associations familiales de consommateurs</b>				
<b>CLCV</b>	7 rue Lafayette		43000	Le Puy-en-Velay
<b>CLCV</b>	1 rue Talairat		43000	Brioude
<b>CSF (Confédération Syndicale des Familles)</b>	Maison Pour Tous		43700	Brives-Charensac
<b>FF (Familles de France)</b>	Maison de la Famille	4 avenue de la Dentelle	43000	Le Puy-en-Velay
<b>Union Féminine Civique et Sociale</b>	Centre Roger Fourneyron	31 Bd de la République	43000	Le Puy-en-Velay
<b>Association Familiale des Cantons du Puy</b>	4 avenue de la Dentelle		43000	Le Puy-en-Velay
<b>Les associations créés par des syndicats de salariés</b>				
<b>ADEIC FEN 43 (Association d'Education et d'Information du Consommateur)</b>	Maison des Syndicats	5 rue des Nains	43000	Le Puy-en-Velay
<b>AFOC (Association Force Ouvrière Consommateurs)</b>	BP 86		43006	Le Puy-en-Velay

**ANNEXE 1 : LISTE DES ASSOCIATIONS RECENTISEES**

<b>ASSECO CFDT</b>	Maison des syndicats	BP 58	43002	Le Puy-en-Velay
<b>INDECOSA CGT (Information et Défense des Consommateurs Salariés CGT)</b>	Maison des Syndicats	BP 177	43000	Le Puy-en-Velay
<b>Les associations d'usagers spécialisées</b>				
<b>Association Pour la Sauvegarde de l'Enfance</b>	9 rue Saint-Pierre		43000	Le Puy-en-Velay
<b>Union Nationale des Familles et Amis des Maladies Mentales</b>	4 avenue de la Dentelle		43000	Le Puy-en-Velay
<b>Enfance et Familles d'adoption</b>	4 Avenue de la Dentelle		43000	Le Puy-en-Velay
<b>Association Départementale des Veuves Civiles</b>	4 avenue de la Dentelle		43000	Le Puy-en-Velay
<b>Association des femmes Chefs de Famille et Familles Monoparentales</b>	4 avenue de la Dentelle		43000	Le Puy-en-Velay
<b>Centre d'Amélioration de Logement de la Haute-Loire</b>	16 rue des Moulins		43000	Le Puy-en-Velay
<b>APIL (Associations des Propriétaires Immobiliers Loire-Haute-Loire-Ardèche)</b>	3 Place Chanoine Chausse		42700	Firminy
<b>Les autres organismes d'information sur le droit</b>				
<b>Ordre des Avocats de la Haute-Loire</b>	Palais de Justice	Place du Breuil	43000	Le Puy-en-Velay
<b>Chambre Départementale des Notaires</b>	9 impasse Michelet	BP 58	43004	Le Puy-en-Velay Cedex
<b>Chambre Départementale des Huissiers de Justice</b>	Tribunal de Grande Instance	Place du Breuil	43000	Le Puy-en-Velay
<b>LYON</b>				
<b>Les associations de défense des consommateurs en général</b>				
<b>NCR (Nouveaux Consommateurs du Rhône)</b>	4 rue des Remparts d'Ainay Permanence Espace Consommateurs 16 rue Condé		69002	Lyon
<b>ORAC (Organisations Rhône Alpes des Consommateurs)</b>	82 rue Cuvier		69006	Lyon
<b>UFCR (Union Fédérale des Consommateurs du Rhône)</b>	12 bis rue Sébastien Gryphe	BP 7055	69341	Lyon Cedex 07
<b>ORGEGO (Organisation Générale des Consommateurs)</b>	214 avenue Félix Faure		69003	Lyon

## ANNEXE 1 : LISTE DES ASSOCIATIONS RECENSEES

<b>AMC (Activité et Motivations des Consommateurs)</b>	21 rue d'Aubigny		69003	Lyon
<b>Les associations familiales de consommateurs</b>				
<b>AFC (Associations familiales Catholiques)</b>	4 rue des Remparts d'Ainay		69002	Lyon
<b>FFR (Familles de France du Rhône)</b>	15 rue Juliette Recamier		69006	Lyon
	+ Permanences à l'Espace Consommateur 16 rue Condé		69006	Lyon
<b>UFCS (Union Féminine Civique Sociale)</b>	11 rue Auguste la Croix		69003	Lyon
<b>APFS (Association Populaire Familiale Syndicale)</b>	40 rue Dunoir		69003	Lyon
<b>CSF (Confédération Syndicale des Familles)</b>	12 Bd des Brotteaux		69006	Lyon
	+ Permanences à l'Espace Consommateur 16 rue Condé		69006	Lyon
<b>Les associations créés par des syndicats de salariés</b>				
<b>AFOC (Association Force Ouvrière des Consommateurs)</b>	214 avenue Félix Faure		69003	Lyon
<b>ASSECO CFDT</b>	33 bis Bd Vivier Merle		69003	Lyon
<b>INDECOSA CGT (Information et Défense des Consommateurs Salariés CGT)</b>	Bourse du Travail	Place Guichard Saille 14	69003	Lyon
<b>Les associations d'usagers spécialisées</b>				
<b>UCIM (Union de Copropriétaires Immobiliers)</b>	82 rue Cuvier		69006	Lyon
<b>CNL (Confédération Nationale du Logement)</b>	16 rue de Condé – Espace Consommateur		69002	Lyon
<b>UCIM (Union de Copropriétaires Immobiliers)</b>	82 rue Cuvier		69006	Lyon
<b>AVI (Aide à la Vente en Immobilier)</b>	Tour du Crédit Lyonnais	129 rue Servient	69326	Lyon Cedex 03
<b>AFDC</b>	243 avenue Lacassagne		69003	Lyon
<b>ACDM (Association Conseil Défense et Médiation)</b>	80 rue Boileau		69006	Lyon
<b>La Médiation Universelle</b>	77 rue Massena		69006	Lyon
<b>Locataires Grand Sud</b>	Square Debourg	25 rue de L'Effort	69007	Lyon
<b>AAP (Aide Aux Pères Divorcé)</b>	Aide Aux Pères Divorcé	73 rue Massena	69006	Lyon
<b>AMELY (Association de Médiation de Lyon)</b>	Association de Médiation de Lyon	45 rue Smith	69002	Lyon

<b>ARDT (Association Rhodanienne des Décorés du Travail)</b>	7 rue Major Martin		69001	Lyon
<b>CLAUDA (Usagers des Administrations)</b>	99 rue Garibaldi		69006	Lyon
<b>PIMMS (Point Information Médiation Multi Services)</b>	20 rue de Bourgogne		69009	Lyon
<b>RMA (Réseau des Médiateurs Associés)</b>	17 Boulevard de la croix Rousse		69004	Lyon
<b>Amicale des Cadres des Bureaux de Poste du Rhône</b>	La Poste	4 place du Marché	69263	Lyon Cedex 09
<b>AFREP (Amicales Fonctionnaires Reclassés de la Poste)</b>	C.R.S.F. de Lyon	8 rue Félix Brun Salle 280	69007	Lyon
<b>Association 488 SAFOR (Protection juridique des Majeurs)</b>	1 rue Joliot Curie		69005	Lyon
<b>APAJE (Défense de l'Environnement)</b>	17 rue Ferrachat		69005	Lyon
<b>VVAC (Victimes des Vols d'Animaux)</b>	5 rue du Chapeau Rouge	BP 9041	69265	Lyon Cedex 09
<b>FDRC (Fédération Départementale des Chasseurs du Rhône)</b>	2 quai du Commerce		69009	Lyon
<b>ADH (Action pour la Dignité Humaine)</b>	48 rue de la Charité		69002	Lyon
<b>ADFI (Défenses des Familles et de l'Individu)</b>	Palais de la Mutualité	1 place Antonin Jutard	69003	Lyon
<b>AFI (France Intégration)</b>	7 rue Pierre Bourdan		69003	Lyon
<b>CIVISM 69</b>	65 rue Domer		69007	Lyon
<b>CRISPE (Insertion des Expatriés)</b>	c/o PS	65 cours de la liberté	69003	Lyon
<b>Droit et Humain Terre</b>	Chez M. ORGEUR	42 rue Sala	69002	Lyon
<b>FNDIRP (Familles de Résistant Déportés)</b>	10 rue Mazenod		69003	Lyon
<b>Femmes Solidaires du Rhône</b>	147 avenue Général Frère		69008	Lyon
<b>CIMADE Lyon</b>	3 rue Diderot		69001	Lyon
<b>IFAFE (Femmes Africaines)</b>	21 rue Roger Brechan		69003	Lyon
<b>LICRA Rhône Alpes</b>	1 rue Lavoisier		69003	Lyon
<b>ADAR (Accidentés de la Route)</b>	7 place Gabriel Péri		69007	Lyon
<b>FMH (Fédération des Malades et Handicapés)</b>	37 rue Clos Suiphon		69003	Lyon
<b>FEPEM RHÔNE (Employeurs de Gens de Maison)</b>	6 place des Jacobins		69002	Lyon
<b>FNATH</b>	254 rue Crequi		69003	Lyon
<b>L'espace Social</b>	76 rue Deleuvre		69004	Lyon
<b>URLE (Lutte contre l'Expropriation)</b>	28 rue de la Part Dieu		69003	Lyon
<b>VIA (Vivre s'Indigner Agir)</b>	7 rue du Major Martin		69001	Lyon

## ANNEXE 1 : LISTE DES ASSOCIATIONS RECENSEES

<b>ASOFAC (Défense des Locataires)</b>	122 rue du Château		69009	Lyon
<b>CSPI (Propriétaires Immobiliers)</b>	14 rue Grenette		69002	Lyon
<b>Comité d'Intérêt Commun des Locataires</b>	107 rue Laennec		69008	Lyon
<b>CGL (Confédération Générale du Logement)</b>	BP 6430		69413	Lyon Cedex 06
<b>Fédération des Locataires Artisans et Commerçants</b>	7 rue du Major Martin		69001	Lyon
<b>La défense des Copropriétaires</b>	13 rue du Griffon		69001	Lyon
<b>LOCA AIDE (Copropriétaires)</b>	82 rue Cuvier		69006	Lyon
<b>UCIM (Copropriétaires Immobiliers)</b>	82 rue Cuvier		69006	Lyon
<b>ACBFL (Action Conseil Banque Famille Logement)</b>	69 rue Montgolfier		69006	Lyon
<b>ADIL (Association Départemental Information Logement)</b>	9 rue Vauban		69006	Lyon
<b>Association Départementale des Conjointes Survivants</b>	277 rue Paul Bert		69003	Lyon
<b>AFUB (Association Française des Usagers des Banques)</b>	33 rue Bossuet		69006	Lyon
<b>ANLEP (Association Nationale Licenciés Préretraites Retraites)</b>	Espace Jean Bargoin	135 rue Bataille	69008	Lyon
<b>ANR (Association Nationale des Retraités)</b>	142 bis avenue de Saxe		69003	Lyon
<b>CICAS (Droits des Retraités)</b>	103 cours Gambetta		69003	Lyon
<b>CIF (Centre d'Information Féminin)</b>	18 place Tolozan		69001	Lyon
<b>Chambre Régionale des huissiers de France</b>	40 rue du Président Edouard Herriot		69001	Lyon
<b>Chambre Départementale des Notaires</b>	58 Bd des Belges		69458	Lyon Cedex 06
<b>Ordre des Avocats</b>	42 rue Bonnel Lyon		69484	Lyon Cedex 03
<b>Les autres organismes d'information sur le droit</b>				
<b>Boutique de Droit de Lyon</b>	45 rue Smith		69002	Lyon
<b>Lyon Périphérie (BRON - VILLEURBANNE)</b>				
<b>Les associations familiales de consommateurs</b>				
<b>Familles de Villeurbanne Union de Consommateurs</b>	46 cours de la République		69100	Villeurbanne

Les associations d'usagers spécialisées				
<b>AVDDP (Défense du Droit de la Propriété)</b>	Chez Mme MICHOLET	19 bis rue Marteret	69100	Villeurbanne
<b>FORUM REFUGIES</b>	19 rue de la Basse	BP 1054	69612	Villeurbanne
<b>République et Laïcité</b>	Maison Berty Albrecht	14 place Grand Clément	69100	Villeurbanne
<b>IDS (Issue de Secours)</b>	27 bis rue du Docteur Ollier		69100	Villeurbanne
<b>CSCNSR</b>	32 rue de Fontanières		69100	Villeurbanne
<b>APIR</b>	Chez M. INAYA	11 A rue des Teinturiers	69100	Villeurbanne
<b>AMELY (Association de Médiation de Lyon)</b>	45 rue Smith		69002	Lyon

## ANNEXE 2 :LISTE DES ASSOCIATIONS RENCONTREES

### SAINT-ETIENNE

#### I – Associations de défense des consommateurs en général

##### ***UFC – Que choisir ?***

15 Rue Brossard  
42000 Saint-Etienne

##### ***ORGEKO***

27 Rue Léon Nautin  
BP 85  
42002 Saint-Etienne

##### ***CLCV*** (Confédération du Logement et du Cadre de Vie)

11 Place de l'hôtel de ville  
42000 Saint-Etienne

#### II – Associations familiales de consommateurs

##### ***CDAFAL***

22 Rue P. Petit  
42100 Saint-Etienne

##### ***CSF –APFS*** (Confédération Syndicale des Familles)

5 rue Jo Gouttebauge  
42000 Saint-Etienne

#### III - Associations d'usagers spécialisés

##### ***CNL*** (Confédération Nationale du Logement)

4 rue André Malraux  
42000 Saint-Etienne

##### ***ASAS*** (Association Stéphanoise d'Action Locale)

10 rue Brossard  
42000 Saint-Etienne

##### ***CIF*** (Centre d'Information Féminin)

5 rue des Mutilés du Travail  
42000 Saint-Etienne

## ANNEXE 2 :LISTE DES ASSOCIATIONS RENCONTREES

**FNATH** (Fédération des Accidentés du Travail et Handicapés)

20 rue Tarentaize  
42000 Saint-Etienne

**APIL** (Associations Propriétaires Immobiliers Loire)

30 rue Désiré Claude  
42100 Saint-Etienne

**URPI** (Union Régionale Propriétaires immobiliers)

41 rue Gambetta  
42000 Saint-Etienne

### IV – Autres Organismes

**CHAMBRE DES NOTAIRES DE LA LOIRE**

9 rue des Docteurs Charcot  
42100 Saint-Etienne

## ANNEXE 2 :LISTE DES ASSOCIATIONS RENCONTREES

### MONTBRISON – ROANNE

#### I – Associations familiales de consommateurs

##### *FAMILLES RURALES*

BP 14  
42210 MONTROND LES BAINS

#### II – Associations d’usagers spécialisés

*AMAVIE* (Association de Médiation et d’Aide aux Victimes)  
73 Avenue Mellet Mandard  
BP 248  
42173 SAINT JUST / SAINT RAMBERT

### HAUTE – LOIRE

#### I – Les associations de défense des consommateurs en général

##### *UFC – Que choisir ?*

29 Bd Chanternesse  
43000 LE PUY EN VELAY

#### II – Les autres organismes d’information sur le droit

##### *CHAMBRE DES NOTAIRES DE LA HAUTE - LOIRE*

9 Impasse Michelet  
BP 58  
43004 LE PUY EN VELAY Cedex

## ANNEXE 2 :LISTE DES ASSOCIATIONS RENCONTREES

### LYON

#### I – Associations de défense des consommateurs en général

##### ***UFC – Que choisir ?***

1 rue S. Grythe  
69007 LYON

##### ***NCR ( Nouveaux Consommateurs du Rhône)***

4 rue des Remparts d'Ainay  
69002 LYON

#### II – Associations familiales de consommateurs

##### ***CSF (Confédération Syndicale des Familles)***

12 Bd des Brotteaux  
69006 LYON

#### III – Associations créées par des syndicats de salariés

##### ***ASSECO CFDT (Association Etudes et Consommation CFDT)***

154 Avenue Thiers  
69006 LYON

#### IV – Associations d'usagers spécialisés

##### ***CNL (Confédération Nationale du Logement)***

12 rue du Professeur Tavernier  
69008 LYON

##### ***CHAMBRE SYNDICALE DES PROPRIETAIRES ET COPROPRIETAIRES DE LYON***

14 rue Grenette  
69002 LYON

##### ***AAD ( Aide aux Pères Divorcés)***

73 rue Massena  
69006 LYON

## ANNEXE 2 :LISTE DES ASSOCIATIONS RENCONTREES

**CLAUDIA** (Comité de Liaison et d'Action des Usagers des Administrations et Organismes Assimilés de Rhône Alpes)  
99 rue Garibaldi  
69006 LYON

**AFUB** (Association Française des Usagers de la Banque)  
37 rue Bossuet  
69006 LYON

### V – Les autres organismes d'information sur le droit

**BOUTIQUE DE DROIT DE LYON**  
45 rue Smith  
69002 LYON

## LYON PERIPHERIQUE (Bron – Villeurbanne)

### I - Associations d'usagers spécialisés

**FORUM REFUGIES**  
22 rue Hélène Boucher  
69500 BRON

### II – Les autres organismes d'information sur le droit

**AMELY** (Association Médiation Lyon)<sup>1</sup>  
45 rue Smith  
69002 LYON

<sup>1</sup> Bien que son nom et son siège ne l'indiquent pas, cette association couvre essentiellement la périphérie de Lyon.

## ANNEXE 3

### CANEVAS D'INTERVIEW DES ASSOCIATIONS

#### 1 – Public de l'association

- ❖ A quel public et quels litiges s'adresse-t-elle ?
- ❖ Quels sont les publics et les litiges qui viennent à elle ?

#### 2 – Formes d'assistance proposées par l'association

- ❖ Information générale – consultation sur un cas précis
- ❖ Intervention de l'association dans le dossier : dans quel pourcentage des dossiers ayant donné lieu à consultation ? sous quelle forme : Modèle de lettre pour le particulier – téléphone ou courrier émanant directement de l'association – organisation d'une médiation – autre ?

#### 3 – Résultats de l'intervention de l'association et suite

- a) Taux de règlement des litiges après intervention
  - b) En cas d'échec de l'intervention, quelles suites ?
  - c) Envoi à un avocat : quant ? Quel accord a passé l'association avec l'avocat, comment l'association travaille-t-elle avec l'avocat ? Lui prépare-t-elle le dossier ? – suit-elle le dossier avec l'avocat durant toute l'instance ou bien l'avocat se borne-t-il à informer l'association du résultat de la procédure qu'il a envisagée ?
  - d) Envoi à un autre auxiliaire de justice' (conciliateur de justice – huissier)
  - e) Orientation vers une procédure de saisine judiciaire simplifiée.
- ❖ Quant ? (dès que le montant du litige dispense d'avocat ou bien recherche-t-on si le particulier est capable de se débrouiller seul) ?

## ANNEXE 3

❖ Quelle assistance apporte l'association ? Se borne-t-elle à rédiger le formulaire de saisine du juge ou bien assiste-elle le particulier dans toutes les étapes de la procédure (préparation psychologique avant l'audience —examen des conclusions de la partie adverse et rédaction de la réponse à ces conclusions etc...)

❖ Quels procédés de saisine sont utilisés ? Déclaration au greffé du TI – tentative de conciliation – injonction de faire – injonction de payer – départ d'une plainte ou citation directe au pénal – autre.

### 4 – Sort des dossiers portés devant le juge

❖ Pourcentage de dossiers ayant donné lieu à une consultation de l'association qui sont portés devant le juge.

❖ Que sait l'association du sort de ces dossiers devant le juge ? Constitue-t-elle, pour chaque affaire, un dossier comportant l'ensemble des actes de procédure (conclusions des parties – rapports d'expertise – jugements). Si elle constitue de tels dossiers, pouvons-nous les examiner ? Si l'association ne constitue pas de tels dossiers (cas le plus fréquent) connaît-elle au moins les résultats de la procédure judiciaire pour chaque affaire ?

### 5 – Problèmes relevés par l'association dans le fonctionnement des juridictions

Quelle appréciation l'association porte elle sur ce fonctionnement ; Notamment :

- ❖ Rôle des greffes (qui, parfois, donnent des conseils de procédure),
- ❖ Délais de procédures
- ❖ Reports d'audience (les reports à la demande des avocats de la partie adverse ne sont-ils pas très – trop – fréquents ?)
- ❖ Expertise : coût – comportement des experts
- ❖ Rôle des huissiers

## ANNEXE 3

❖ Attitude des juges à l'égard des procédures de saisine simplifiées : pas de problèmes particuliers ou bien réticence des juges à l'égard du recours à certaines procédures (injonction de faire par exemple)

❖ Autres

## **ANNEXE 4 : Les procédures de saisine simplifiée de la justice**

L'intervention des associations peut prendre aussi la forme d'une orientation vers une procédure de saisine judiciaire simplifiée. Il importe de rappeler brièvement les différentes étapes des procédés de saisine retenus dans le questionnaire qui leur a été soumis.

### **La déclaration au greffe**

Le décret n° 88-209 du 4 mars 1988 a prévu une saisine simplifiée par déclaration au greffe du tribunal d'instance lorsque la demande n'excède pas le taux de compétence en dernier ressort de cette juridiction (art. 847-1 à 847-3 NCPC). La déclaration est faite, remise ou adressée au greffe du tribunal. Elle doit mentionner les éléments d'identification des parties et contenir l'objet du litige ainsi qu'un exposé sommaire des motifs. Le greffe procède à l'enregistrement de la déclaration. L'enregistrement a pour effet d'interrompre la prescription et les délais pour agir. Par lettre recommandée avec demande d'avis de réception le greffier convoque les parties à l'audience. La convocation peut être également adressée verbalement au demandeur contre émargement lors de sa déclaration. La convocation à laquelle est annexée une copie de la déclaration vaut citation. Elle mentionne qu'à défaut de comparaître il s'expose à ce qu'un jugement soit rendu à son encontre sur les seuls éléments fournis par son adversaire. Le juge ou un conciliateur désigné par celui-ci avec l'accord des parties tranche le différend après avoir tenté de concilier les parties.

### **L'injonction de faire**

La procédure d'injonction de faire est également une création du décret précité du 4 mars 1988. Elle est régie par les articles 1425-1 à 1425-9 NCPC. Dans la limite du taux de compétence du tribunal d'instance, cette procédure permet d'obtenir l'exécution en nature de façon rapide et simplifiée des obligations de faire. Est soumise à une telle procédure l'obligation née d'un contrat conclu entre des non-commerçants ou entre un commerçant et un non-commerçant. La demande est formée par voie de requête accompagnée des pièces justificatives déposée ou adressée au greffe par le bénéficiaire de l'obligation ou par les mandataires habilités à représenter les parties devant le tribunal d'instance. Elle est portée soit devant le tribunal du lieu où demeure le défendeur soit devant le tribunal du lieu d'exécution de l'obligation. La requête contient les éléments d'identification des parties, l'indication précise de la nature de l'obligation dont l'exécution est poursuivie ainsi que le fondement de celle-ci. Son enregistrement interrompt la prescription et les délais pour agir. Le juge peut rejeter ou accueillir la requête. S'il choisit de rejeter la demande, sa décision n'est pas susceptible de recours pour le requérant. Celui-ci peut toujours agir selon les voies de droit commun. Si, en revanche, la demande lui paraît fondée, le juge rend une ordonnance portant injonction de faire non susceptible de recours. Cette ordonnance fixe l'objet de l'obligation ainsi que le délai et les conditions d'exécution de celle-ci. Elle mentionne en outre le lieu, jour et heure de l'audience à laquelle sera renvoyé l'examen de l'affaire au cas d'inexécution de l'injonction. L'ordonnance est notifiée aux parties par les soins du greffe par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Le même jour, il adresse copie de la notification par lettre simple.

## ANNEXE 4 : Les procédures de saisine simplifiée de la justice

La lettre de notification doit mentionner les conséquences de l'exécution et de l'inexécution de l'ordonnance telles qu'elles sont visées par les articles 1425-7 et 1425-8 NCPC. Si l'injonction de faire est exécutée totalement dans les délais impartis, le demandeur en informe le greffe et l'affaire est retirée du rôle. En cas d'inexécution totale ou partielle, le tribunal examine la demande et se prononce sur celle-ci.

### L'injonction de payer

Résultant du décret n° 81-500 du 12 mai 1981, la procédure d'injonction de payer dont la matière est régie par les articles 1405 à 1425 NCPC vise à permettre à certains créanciers d'obtenir rapidement et à moindre coût un titre exécutoire. Utilisable devant le tribunal d'instance et le tribunal de commerce, cette procédure est applicable à toute créance, civile ou commerciale, d'origine contractuelle ou statutaire à l'exception donc des créances résultant d'un fait juridique ou de la loi. Elle est également applicable aux créances résultant de l'acceptation ou du tirage d'une lettre de change, de la souscription d'un billet à ordre, de l'endossement ou de l'aval de l'un ou de l'autre de ces effets de commerce ou de l'acceptation d'une cession de créance. Dailly conformément à la loi du 2 janvier 1981 facilitant le crédit aux entreprises.

La demande est formée par le créancier ou par un mandataire sous forme de requête remise ou adressée au greffe du tribunal d'instance du domicile du débiteur quel que soit le montant de la créance (ou devant le président du tribunal de commerce). La requête accompagnée des pièces justificatives doit contenir les nom, prénoms, profession et domicile des créancier et débiteur ou pour les personnes morales leur forme, dénomination et siège social ainsi que l'indication précise du montant de la somme réclamée avec le décompte des différents éléments de la créance et le fondement de celle-ci.

Le juge saisi de la demande peut la rejeter ou l'accueillir. Au cas où il décide du rejet de la demande, le requérant ne dispose d'aucun recours sauf à procéder selon les voies de droit commun. Toutefois, s'il estime que la demande est fondée, le juge rend une ordonnance portant injonction de payer. Une copie de l'ordonnance et de la requête est signifiée au débiteur à l'initiative du créancier dans les six mois de l'ordonnance à peine de caducité. Le débiteur peut s'opposer ou acquiescer à l'ordonnance portant injonction de payer.

Si le débiteur choisit de s'opposer à l'ordonnance, il doit en principe former son opposition (qu'il faut se garder de confondre avec la voie de recours du même nom) dans le mois qui suit la signification de l'ordonnance. Il en est ainsi lorsque la signification est faite à personne. Cependant, si elle n'a pas été faite à personne, l'opposition reste recevable jusqu'à l'expiration du délai d'un mois suivant le premier acte signifié à personne ou, à défaut, suivant la première mesure d'exécution ayant pour effet de rendre indisponibles en tout ou partie les biens du débiteur. L'opposition est normalement portée devant le tribunal d'instance, lequel peut connaître de la demande initiale ainsi que des demandes incidentes et défenses au fond dans les limites de sa compétence d'attribution. Toutefois, en cas de dépassement de cette compétence, l'affaire est renvoyée devant la juridiction compétente (en matière commerciale, c'est le président du tribunal de commerce qui est compétent). Un tel renvoi n'est pas automatique : le renvoi doit avoir été demandé dès la requête initiale

## ANNEXE 4 : Les procédures de saisine simplifiée de la justice

par le créancier ou résulter d'une décision d'incompétence. Les parties sont convoquées par lettre recommandée avec accusé de réception à l'audience par le secrétariat-greffe de la juridiction appelée à connaître du fond de l'affaire. Si aucune des parties ne se présente, le tribunal constate l'extinction de l'instance et l'ordonnance devient caduque. Si l'une des parties se présente, le tribunal statue sur le fond et rend un jugement qui se substitue à l'ordonnance d'injonction. Le jugement est rendu en premier et dernier ressort selon que le montant de la demande est supérieur ou inférieur ou égal au taux du ressort.

Par contre, en cas d'absence d'opposition de la part du débiteur ou en cas de désistement de celui-ci après opposition, le créancier peut demander l'apposition de la formule exécutoire sur l'ordonnance. Cette demande est adressée au greffe, soit par déclaration, soit par lettre simple à peine de caducité dans le mois qui suit l'expiration du délai d'opposition ou le désistement du débiteur. L'ordonnance portant injonction de payer revêtue de la formule exécutoire produit tous les effets d'un jugement contradictoire. Elle n'est pas susceptible d'appel même si elle accorde des délais de paiement mais le pourvoi en cassation est recevable s'il critique seulement les conditions d'application de la formule exécutoire.

### La tentative de conciliation

La tentative de conciliation devant le tribunal d'instance (art. 830 à 835 NCPC), aujourd'hui facultative, n'est donc possible que si le demandeur en prend l'initiative (art. 829, al 1<sup>er</sup> NCPC). La demande qui doit contenir les nom, prénoms, profession et adresse des parties ainsi que l'objet de la prétention est formée verbalement ou par lettre simple au secrétariat-greffe du tribunal d'instance. Le préliminaire facultatif de conciliation peut se dérouler devant le juge ou devant un conciliateur désigné par celui-ci.

Lorsque le juge décide de mener lui-même la tentative de conciliation, le greffe avise alors le demandeur verbalement ou par lettre simple des lieu, jour et heure de la tentative de conciliation et adresse par lettre simple au défendeur une convocation (précisant les nom, prénoms, profession et adresse du demandeur ainsi que l'objet de la demande). La tentative peut échouer ou réussir. En cas d'échec de la tentative, si les parties y consentent, l'affaire est jugée immédiatement. Il est alors procédé selon les modalités de la présentation volontaire. En cas de réussite de la tentative, il est dressé un procès-verbal constatant l'accord même partiel des parties. Ce procès-verbal signé par le juge et les parties vaut titre exécutoire.

Le juge peut envisager de désigner un conciliateur de justice. Dans ce cas, il en avise les parties par lettre simple et les invite à lui faire connaître leur acceptation dans un délai de quinze jours et les informe qu'à défaut d'accord il procédera lui-même à la conciliation. A la réception de l'accord, le juge désigne le conciliateur dont il fixe la mission ainsi que le délai imparti (il ne peut excéder un mois mais peut être renouvelé une fois à la demande du conciliateur) pour l'accomplissement de cette mission. En tout cas, le juge peut mettre fin à la mission si la demande lui en est faite par le conciliateur ou par une partie. Il appartient au conciliateur de convoquer les parties pour tenter de les concilier. A la fin de sa mission, le conciliateur informe le juge du résultat de la tentative de conciliation. En cas de conciliation, même partielle, le

## ANNEXE 4 : Les procédures de saisine simplifiée de la justice

conciliateur établit un constat d'accord signé par les parties. Ce constat est susceptible d'homologation selon la procédure gracieuse. En cas d'échec de la conciliation, le greffe adresse aux parties une lettre recommandée avec demande d'avis de réception leur rappelant qu'elles ont la faculté de saisir la juridiction compétente aux fins de jugement.

### La citation directe

La citation directe permet d'assigner directement le délinquant devant le tribunal correctionnel ou le tribunal de police. Son initiative appartient au ministère public (art. 44 et 79 CPP, à l'administration habilitée ou à la partie lésée (art. 551 CPP). On s'intéressera uniquement à la situation de la partie lésée.

Procédé normal de saisine du tribunal de police ou procédé technique existant à côté de celui de l'information devant le tribunal correctionnel, la citation directe est utilisée dans les cas de contraventions de police et de délits. En matière de délits, elle confère la qualité de partie civile à la partie lésée qui déclenche ainsi le procès pénal. Toutefois, elle est exclue dans certaines situations. Il en est d'abord ainsi lorsque le délit ne peut être poursuivi que par le procédé de l'information (ou lorsque l'action publique a été déjà mise en mouvement à raison des mêmes faits par le procédé de l'information, même si la partie lésée s'est désistée de sa plainte avec constitution de partie civile ou si l'information a été close par une ordonnance de non-lieu). Il en va également ainsi si l'information, bien que facultative, paraît préférable ou lorsque le délit relève en temps de paix de la compétence du tribunal correctionnel spécialisé en matière militaire. Délivrée par voie de requête, la citation directe prend en général la forme d'un exploit d'huissier. Elle doit obéir aux conditions de validité requises pour ce type d'acte. Le requérant obtient la remise de l'original qui sera jointe au dossier. Une copie est adressée à l'intéressé par signification à personne, à domicile, en mairie ou à parquet. Elle est faite à personne dénommée à moins que l'identité précise du prévenu soit dissimulée. La citation directe doit contenir dans ses motifs un exposé détaillé des faits reprochés. Mention doit être également faite du préjudice subi, lequel doit être évalué et justifié sauf si la partie lésée a choisi de porter ultérieurement la demande en indemnisation devant la juridiction compétente. La citation doit aussi contenir élection de domicile dans le ressort du tribunal saisi lorsque la partie civile n'y a pas son domicile. Le non-respect d'une des mentions exigées par la loi n'est une cause de nullité qu'autant qu'il a été porté atteinte aux intérêts de la défense (art. 565 CPP). La signification de la citation doit être faite au moins 10 jours avant l'audience si le prévenu réside en France métropolitaine ou si résidant dans un département d'outre-mer, elle est citée devant un tribunal de ce département (art. 552 CPP). Ce délai est prorogé d'un mois s'il réside en outre-mer et de deux mois à l'étranger (alors qu'il est cité devant un tribunal en métropole).

La citation directe a pour effet de mettre en mouvement l'action publique. Elle interrompt la prescription. Elle saisit directement la juridiction de jugement, laquelle est obligée de se prononcer. A la limite, elle peut ordonner des mesures d'information supplémentaires si elle estime que les éléments du dossier ne sont pas suffisamment éclairants. La citation directe peut constituer une source de responsabilité pour son

## ANNEXE 4 : Les procédures de saisine simplifiée de la justice

auteur sur le plan pénal en cas de dénonciation calomnieuse ou au civil en cas de dénonciation téméraire.

### Le dépôt de plainte

La victime d'une infraction peut porter plainte soit devant un officier de police judiciaire (art. 17 CPP) soit directement devant le procureur de la république (art. 40 CPP) soit devant le juge d'instruction avec constitution de partie civile (art. 85 CPP). L'officier de police judiciaire et le magistrat instructeur sont tenus dans tous les cas de communiquer la plainte au procureur de la république. Peu formaliste, la plainte est faite par écrit ou oralement. En pratique, elle résulte d'une lettre datée et signée de son auteur, mentionnant les faits allégués et si possible l'auteur de ces faits. Lorsqu'elle est faite oralement, un procès-verbal contenant les mêmes indications en est dressé.

Les effets du dépôt de plainte varient selon qu'il est effectué avec ou sans constitution de partie civile. Le dépôt de plainte sans constitution de partie civile n'exerce aucune influence sur la décision de poursuivre. Toute décision de poursuivre peut être prise par le procureur en l'absence de plainte de même qu'il peut classer sans suite l'affaire malgré la plainte déposée. Toutefois, la loi soumet dans certains cas l'exercice de la poursuite au dépôt préalable d'une plainte. Il en est ainsi par exemple en matière d'injure et de diffamation, de délit de chasse sur le terrain d'autrui, de délit contre des particuliers commis à l'étranger par ou contre un français. Quant à la plainte avec constitution de partie civile, elle produit les mêmes effets que la citation directe. Elle déclenche notamment l'action publique en faisant de la victime une partie au procès pénal. Quel que soit le sens des réquisitions du parquet, le magistrat instructeur est obligé d'ouvrir une information sous réserve des cas où une ordonnance de refus d'informer s'impose à lui. La plainte avec constitution de partie civile n'est cependant pas à l'abri d'abus. Contre ces abus, on peut relever deux types de réaction procédant de la jurisprudence et de la loi. D'une part, sur le plan jurisprudentiel, lorsque l'instruction préparatoire ouverte à la suite d'une constitution de partie civile s'est terminée par un non-lieu, il est interdit au plaignant de solliciter la réouverture de l'instruction en alléguant des charges nouvelles et de citer directement devant une juridiction de jugement la personne ayant bénéficié du non-lieu. D'autre part, sur le plan légal les mesures sont préventives et réparatrices. Le premier type de mesures est prévu lorsque que la plainte de la partie civile est insuffisamment motivée ou justifiée. Dans ce cas, le procureur de la république peut, avant de prendre ses réquisitions et s'il n'y a pas été procédé d'office par le juge d'instruction, demander à celui-ci d'entendre la partie civile et, le cas échéant, de l'inviter à produire toute pièce utile à l'appui de sa plainte. Le second type de mesures peut prendre la forme d'une amende civile de 100000 F au plus infligée par le juge d'instruction ou de dommages intérêts qui seraient alloués au bénéficiaire du non-lieu. Celui-ci peut également agir en dénonciation calomnieuse devant le tribunal correctionnel.

# Synthèse des rencontres avec les responsables nationaux des associations de consommateurs

Associations rencontrées : association Léo LAGRANGE, ASSECO-CFDT, CLCV (consommation, logement, cadre de vie), CNAFAL (conseil national des associations familiales laïques), CNL (confédération nationale du logement), CSF (confédération syndicale des familles), Familles Rurales, INDECOSA-CGT, UFC Que choisir, UFCS (union féminine civique et sociale).

## **I – Le rôle des associations**

### **A – La philosophie qui préside à l'action des associations**

❖ Unanimement, les associations privilégient la recherche d'une solution amiable pour régler les litiges des consommateurs. L'engagement d'une procédure judiciaire n'est envisagé que si les tentatives de règlement amiable n'aboutissent pas. Toutefois, l'idée qu'il faudra sans doute recourir tout de même au juge est présente à l'arrière plan ainsi qu'en témoignent les précautions prises dans la recherche du règlement amiable (généralement lettre recommandée, comportant souvent mise en demeure).

❖ La plupart des associations cherchent, au moins, dans le cadre de la tentative de solution amiable, à responsabiliser le consommateur qui s'adresse à eux et à lui faire assumer la gestion de son dossier. Elles voudraient que le consommateur se prenne réellement en charge et n'attende pas tout de l'association ; elles l'incitent à rédiger lui-même un courrier à la partie adverse, à rassembler les pièces d'un dossier et à construire son argumentation. Mais ce souci des associations se heurte à l'état d'esprit du consommateur qui, le plus souvent, n'a pas vraiment conscience d'avoir affaire à des bénévoles, motivés seulement par le souci d'aider les autres ; le consommateur perçoit lui l'association comme un organisme public ou parapublic ayant reçu mission de l'assister, tel que l'ANPE, la sécurité sociale ou les services d'aide sociale.

## ANNEXE 5

### **B – L'assistance apportée aux particuliers dans le règlement de leurs litiges**

Les responsables du service d'aide au règlement des litiges des particuliers des confédérations nationales confirment les renseignements résultant de l'enquête menée sur le terrain auprès des associations locales en ce qui concerne l'assistance apportée par ces associations aux particuliers.

La plupart des associations délivrent des renseignements d'ordre général, notamment par téléphone, mais donnent essentiellement des consultations sur des cas précis, dans le cadre de permanences tenues régulièrement plusieurs jours par semaine.

Le consommateur quitte la permanence avec des conseils pour rédiger un courrier recommandé à la partie adverse ou bien avec un modèle de lettre.

Par la suite, l'association dans la plupart des cas est, amenée à intervenir elle-même par courrier sur papier à en-tête.

En cas d'échec de l'intervention, le particulier est, chaque fois que cela est possible, orienté vers une procédure simplifiée de saisine de tribunal d'instance. L'assistance de l'association consiste alors dans une aide à la rédaction de la déclaration ouvrant l'instance, à la constitution d'un dossier, à l'élaboration d'un argumentaire et à la préparation psychologique avant l'audience. Parfois l'aide va jusqu'à la rédaction des conclusions en réplique à celle de l'adversaire et l'accompagnement du particulier à l'audience.

Lorsque le montant du litige entraîne la compétence du TGI avec représentation par avocat obligatoire, le particulier est adressé vers un avocat avec qui l'association a un accord mais, dans ce cas, l'association ne suit généralement plus le dossier.

### **C – L'aide spécifique des confédérations nationales**

Au niveau confédéral, trois types d'action sont généralement engagés en faveur de l'aide aux particuliers pour le règlement de leurs litiges :

## ANNEXE 5

- Une aide directe aux particuliers consistant dans la mise à leur disposition d'un service de renseignements par téléphone et par courrier électronique (notamment « service SOS consommation » de la CLCV et standard téléphonique de l'Association des usagers des banques).
- Dans certaines associations (notamment l'association des usagers des banques) la gestion des dossiers faisant l'objet d'une procédure judiciaire, ou ceux particulièrement complexes sur le plan juridique, est centralisée au siège national et assurée par des juristes compétents afin de garantir la sécurité du traitement des dossiers.
- Une aide technique aux associations locales consistant dans la fourniture de renseignements lorsqu'elles ont à s'occuper d'un dossier juridiquement délicat.
- Enfin les confédérations assurent généralement des formations juridiques aux bénévoles de leurs associations locales qui reçoivent les particuliers.

Pour assurer ces tâches les services confédéraux emploient du personnel (à temps complet ou à temps partiel) ayant une qualification de juristes, généralement du niveau de la maîtrise en droit ou du 3<sup>e</sup> cycle (actuellement il s'agit surtout d'emplois-jeunes). Ces permanents juristes sont parfois aidés par des avocats avec qui la confédération a passé un accord.

## **II – L'appréciation portée sur le fonctionnement de la justice à l'égard des petits litiges des particuliers**

### **A – Les critiques formulées**

On retrouve la plupart des critiques formulées par les associations locales rencontrées :

#### *1) Lenteur des procédures judiciaires*

## ANNEXE 5

Les délais de jugement sont jugés hors de proportion avec l'objet et la simplicité des petits litiges. La longueur de ces délais est largement imputée aux reports d'audience trop fréquemment demandés par les avocats et à la lenteur des experts dans la remise de leur rapport.

### 2) *Coût trop élevé de la justice*

Les honoraires des avocats et les frais d'expertise sont également considérés comme hors de proportion avec l'enjeu financier des petits litiges. Le plafond de l'aide juridictionnelle totale est fixé à un taux beaucoup trop bas et l'aide juridictionnelle partielle offre peu d'intérêt dans la mesure où l'avocat a tendance à gonfler fortement le montant de la part d'honoraires qui reste à la charge du justiciable.

### 3) *Critiques adressées aux personnels de la justice*

#### - **Les directions générales de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes**

Plusieurs associations (notamment l'UFCS) se plaignent de ne pas trouver un soutien suffisamment efficace des agents de ces directions – réticence à donner des informations sur les pratiques de telle ou telle société – manque d'information sur les suites données aux plaintes déposées.

#### - **Les huissiers**

Plusieurs associations regrettent que les huissiers ne jouent pas le jeu des procédures simplifiées : lorsqu'un particulier s'adresse à eux pour rédiger une assignation devant le TI, ils demandent des honoraires élevés (de 800 à 2000 F) et ils ne cherchent pas vraiment à aider le particulier par des conseils.

#### - **Les experts**

Font l'objet de multiples critiques : honoraires trop élevés constituant un frein monumental à l'accès au droit, notamment en cas de mal façons immobilières – lenteur dans

## ANNEXE 5

la rédaction des rapports – expertises trop rapidement expédiées – objectivité parfois insuffisante à l'égard des consommateurs – tendance à jouer les conciliateurs alors même que le bon droit du consommateur est évident – etc...

### - Les avocats

Eux aussi focalisent les critiques. On leur reproche essentiellement le coût élevé de leurs honoraires, et la manière beaucoup trop confidentielle dont ils gèrent les dossiers de leurs clients, (le refus fréquent de communiquer les conclusions qu'ils établissent et d'expliquer clairement l'état de la procédure). On leur reproche aussi un manque de motivation et de diligence dans les dossiers relevant de l'aide juridictionnelle et un manque de compétence dans certains domaines (droit des contrats – propriété – rapports locatifs).

Lorsque l'avocat est le défenseur de la partie adverse, les associations de consommateurs leur reprochent de demander trop fréquemment des reports d'audience et surtout de ne guère respecter le principe du contradictoire (transmission des conclusions à la partie adverse juste avant l'audience).

### - Les conciliateurs de justice

Les associations de consommateurs n'ont pratiquement jamais recours à eux car ils sont considérés comme peu compétents et trop portés à « couper la poire en deux » au détriment des consommateurs dont le bon droit est manifeste.

### - Le personnel des greffes

Selon les associations, ce personnel donne volontiers des conseils mais qui ne sont pas toujours pertinents, faute d'une analyse du dossier. Il arrive même que des greffiers lancent des affirmations en contradiction complète avec le code civil ou celui de procédure civile. En tout cas les greffiers sont perçus comme une barrière entre le juge et le justiciable plutôt que comme un appui pour les particuliers.

### - Les juges

## ANNEXE 5

Il est reproché aux juges une certaine réticence à l'égard des procédures simplifiées (même si les associations comprennent bien que les juges manquent de temps pour opérer un traitement spécifique des dossiers relevant de ces procédures) et aussi d'être insuffisamment directif à l'égard des avocats qui accumulent les demandes de report d'audience et les entorses aux principes du contradictoire. Au moins une association considère que les magistrats attachent un intérêt insuffisant aux petits litiges et qu'ils estiment trop souvent que ceux-ci résultent de la négligence ou du manque d'attention des consommateurs. Une autre estime que les condamnations prononcées pour les infractions au code de la consommation ne sont réellement dissuasives (en comparaison notamment aux bénéfices réalisés par les professionnels indélicats) et regrette la faiblesse des montants des dommages intérêts alloués aux associations de consommateurs qui se constituent partie civile ainsi que la frilosité des juges en matière de publicité des condamnations.

### **B – Les idées et propositions de réforme**

Les idées issues de la réflexion des associations de consommateurs s'ordonnent autour de trois axes : la prévention des litiges, le développement des mécanismes de médiation et une réforme des mécanismes juridictionnels applicables aux petits litiges.

#### *a) La prévention des litiges*

Pour plusieurs associations, il convient d'abord et surtout de développer l'information des consommateurs sur leur droits. Ainsi l'UFC que choisir propose que, dès l'école, on commence à éduquer les Français à la citoyenneté afin qu'ils se comportent en citoyens conscients et avertis face aux professionnels et non plus en « brebis », facilement abusées par le baratin commercial.

D'autres associations (Léo Lagrange, par exemple), souhaitent un développement des campagnes d'information des consommateurs sur leurs droits dans tel ou tel domaine et la CSF a elle-même mis en place des ateliers de la consommation consistant en des réunions de formation des consommateurs sur tel ou tel thème (par exemple comment passer un contrat avec un professionnel).

## ANNEXE 5

L'UFC Que choisir, propose aussi un développement de l'interdiction par voie réglementaire des clauses abusives dans les contrats de consommation (système des listes noires, comme en Allemagne). Mais cette proposition ne recueille pas l'assentiment de l'ensemble des autres associations, certaines, notamment l'UFCS, jugeant que cette solution serait trop rigide.

### *b) Le développement des mécanismes de médiation*

Il y a au moins une association (Léo Lagrange) qui croit beaucoup à la médiation dans laquelle elle voit le mode idéal de règlement des petits litiges de consommation. Elle préconise la mise en place de comités départementaux de règlement amiable de ce type de litiges composés à parité de représentants des professionnels et d'associations de consommateurs. La CLCV réfléchit également à la mise en place de telles commissions (qui ne devraient cependant n'être en aucun cas exclusives du recours à la justice) tandis que Familles Rurales est plus favorable au développement des systèmes de médiation organisés au niveau de certaines branches d'activité (assurance – vente directe – etc...) dès lors que les médiateurs sont soumis à des règles garantissant leur impartialité, l'autorité de leurs décisions et la transparence de leur activité.

### *c) L'adaptation des mécanismes juridictionnels*

Ces mécanismes s'avèrent, même dans le cas des procédures simplifiées, inadaptés au traitement des petits litiges. En effet en ce domaine le recours à la représentation par avocat est peu envisageable et peu utilisé d'ailleurs (sauf si le particulier entre dans le cadre limité de l'aide juridictionnelle), dans la mesure où les honoraires demandés par un avocat sont généralement disproportionnés à la valeur du litige. Le plus souvent, le particulier va donc essayer de se débrouiller seul, avec l'aide d'une association de consommateurs.

Mais, même lorsque le particulier dispose d'un niveau de culture suffisant, il est totalement dérouté tant par le langage juridique que par la complexité des règles procédurales. Dans nombre de cas, déjà, le particulier ne sait pas formuler une demande, il sait simplement raconter son histoire et ignore même ce qu'il voudrait obtenir précisément. Il ne comprend pas bien la nécessité de chiffrer sa demande, de la motiver juridiquement et la justifier par la

## ANNEXE 5

constitution d'un dossier ; il a peur de se présenter devant un tribunal et ne comprend absolument rien au principe du contradictoire.

La difficulté qu'a le particulier à se défendre seul est encore plus grande lorsque la partie adverse est, elle, représentée par un avocat, ce qui le cas le plus fréquent et les juges n'ont ni le temps, ni vraiment les moyens de l'aider à surmonter son handicap. Si le particulier n'est pas très fortement motivé pour défendre ses droits, il recule devant ces difficultés et renonce à engager une action en justice. Quatre propositions sont essentiellement formulées pour surmonter ces difficultés :

### ❖ Modification des règles de la représentation des parties devant le Tribunal d'Instance.

Plusieurs associations (INDECOSA – CLCV – CNL) préconisent que les parties puissent recourir, pour être assistées ou représentées aux audiences du Tribunal d'Instance, à des délégués d'associations de consommateurs ou d'usagers agréées, sur le modèle des défenseurs syndicaux des salariés devant le Conseil des prud'hommes (art. R 516-5 Code du travail)<sup>1</sup>.

En effet actuellement devant le Tribunal d'Instance, les parties peuvent se faire assister ou représenter seulement par un avocat, leur conjoint ou concubin, leurs parents ou alliés ou les personnels attachés à leur service personnel ou à leur entreprise (art. 828 NCPC). Dans l'immense majorité des cas elles n'ont donc concrètement que le choix entre un avocat qui leur demandera des honoraires trop élevés eu égard au litige ou se débrouiller seules à l'audience.

Or on a vu que cette dernière solution présentait de gros inconvénients dans la mesure où les simples particuliers ne sont pas en mesure d'assumer seul leur propre défense devant le tribunal et où, actuellement, les associations de consommateurs ne peuvent pas aider efficacement leurs adhérents au cours des audiences.

---

<sup>1</sup> Cette solution est d'ailleurs mise en pratique sans aucun fondement textuel par certains juges d'instance qui acceptent qu'un représentant d'une association de consommateurs agréée assiste le particulier lors de l'audience du tribunal et y prenne la parole.

## ANNEXE 5

Mais il est vrai que certaines associations n'entendent pas transformer leurs militants bénévoles en auxiliaires de justice car elles considèrent que cela n'entre pas dans leur rôle (UFC notamment). D'autres associations (telles Familles rurales) estiment que la mise en place de défenseurs associatifs est une bonne idée mais à condition qu'ils disposent d'une formation juridique suffisante, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement, il faudrait donc trouver des moyens pour renforcer cette formation.

### ❖ Reconnaissance d'une véritable action de groupe au bénéfice des associations de consommateurs agréées

L'action en représentation conjointe instituée par la loi Neiertz du 18 janvier 1992 a eu fort peu de succès : seules une à deux actions de ce type ont été intentées jusqu'à présent (notamment par le CNAFAL dans l'affaire « Oger Tour »). La cause principale de cet échec semble être la nécessité pour l'association exerçant cette action de rassembler dès le départ des victimes identifiées qui lui ont donné mandat pour défendre leur intérêt en justice. L'action en représentation conjointe n'est pas une véritable action de groupe qui suppose que l'association n'ait pas à identifier préalablement les consommateurs concernés ni à leur demander mandat. (Voir les propositions de la commission de refonte du droit de la consommation). Aussi plusieurs associations, (UFC Que choisir, CLCV) demandent-elles la reconnaissance d'une véritable action de groupe sur le modèle de ce qui existe aux USA (« Class-action ») et au Québec.

### ❖ Récréer une justice de proximité

Presque toutes les associations soulignent que les Tribunaux d'Instance ne constituent pas une justice de proximité analogue à celle des justices de paix d'avant la réforme de 1958. Même simplifiée la procédure devant ces tribunaux reste beaucoup trop complexe pour être adaptée aux petits litiges des particuliers ; les délais sont trop longs et les magistrats trop loin des justiciables, trop enfermés dans une espèce de tour d'ivoire juridique. Le système des conciliateurs de justice, mis en place pour pallier à l'absence de justice de proximité, est unanimement condamné par les associations (voir plus haut les critiques adressées aux conciliateurs). Il est considéré comme une justice au rabais.

## ANNEXE 5

Ce que demandent les associations (notamment CLCV – UFC Que choisir – Familles rurales), c'est une vraie justice, avec des vrais juges ayant les compétences et surtout les pouvoirs des juges, mais une justice adaptée au règlement des petits litiges des particuliers comme l'était celle des justices de paix. L'INDECOSA évoque l'idée de la création d'une véritable juridiction paritaire inspirée des conseils de prud'hommes, composée en nombre égal de représentants des professionnels et des consommateurs, qui tenterait dans un 1<sup>er</sup> temps de concilier les parties et rendrait un jugement en cas d'échec de la conciliation.<sup>2</sup>

### ❖ Création d'un véritable corps d'experts

Cette proposition émane essentiellement de la CLCV et vise à remédier aux critiques formulées par les associations à l'encontre du système actuel d'expertise. Ce qui est préconisé est la création d'un corps spécifique d'experts auprès des tribunaux dont les honoraires seraient tarifés ; les juges étant dotés d'un pouvoir de sanction permettant d'éliminer les retards non justifiés dans la remise du rapport.

Les juges devraient, par ailleurs être dotés des moyens matériels permettant d'éviter le recours systématique à l'expertise quant, par exemple, un simple déplacement sur les lieux suffirait à établir les faits.

---

<sup>2</sup> A noter que ce projet n'est pas absolument nouveau. La commission de refonte du droit de la consommation ne s'y était pas montrée favorable, considérant qu'il était préférable d'adapter la procédure devant le Tribunal d'Instance plutôt que de créer une juridiction supplémentaire.

**LOI N° 91-647 DU 10 JUILLET 1991  
RELATIVE À L'AIDE JURIDIQUE**

Entrée en vigueur le 01 Janvier 1992

**Article 1**

*Modifié par Loi 99-515 23 Juin 1999 art 5 JORF 24 juin 1999.*

L'accès à la justice et au droit est assuré dans les conditions prévues par la présente loi.  
L'aide juridique comprend l'aide juridictionnelle, l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et en matière de médiation pénale et de la composition pénale.

**PREMIÈRE PARTIE : L'AIDE JURIDICTIONNELLE**

. . .

**DEUXIÈME PARTIE : L'AIDE À L'ACCÈS AU DROIT**

**Titre I<sup>er</sup> : Définition de l'aide à l'accès au droit**

**Article 53**

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 9 JORF 22 décembre 1998.*

L'aide à l'accès au droit comporte :

- 1° L'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en oeuvre de ces droits ;
- 2° L'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;
- 3° La consultation en matière juridique ;
- 4° L'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

Les conditions dans lesquelles s'exerce l'aide à la consultation en matière juridique sont déterminées par le conseil départemental de l'accès au droit en conformité avec les règles de déontologie des personnes chargées de la consultation et dans le respect des dispositions du titre II de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

**Titre II : Mise en oeuvre de l'aide à l'accès au droit**

**Article 54**

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.*

Dans chaque département, il est institué un conseil départemental de l'accès au droit, chargé de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées. Le conseil est saisi, pour information, de tout projet d'action préalablement à sa mise en oeuvre et, pour avis, de toute demande de concours financier de l'Etat préalablement à son attribution. Il procède à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs auxquels il apporte son concours.

Il peut participer au financement des actions poursuivies.  
Il établit chaque année un rapport sur son activité.

### **Article 55**

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 Décembre 1998.*

Le conseil départemental de l'accès au droit est un groupement d'intérêt public auquel sont applicables les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

Il est constitué :

- 1° De l'État ;
- 2° Du département ;
- 3° De l'association départementale des maires ;
- 4° De l'ordre ou, si le département compte plus d'un barreau, de l'un des ordres des avocats établis dans le département choisi par leurs bâtonniers respectifs ;
- 5° De la caisse des règlements pécuniaires de ce barreau ;
- 6° De la chambre départementale des huissiers de justice ;
- 7° De la chambre départementale des notaires ;
- 8° Dans les départements sièges d'une cour d'appel, de la chambre de discipline des avoués près cette cour ;
- 9° A Paris, de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;
- 10° D'une association oeuvrant dans le domaine de l'accès au droit, désignée conjointement par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département et les membres mentionnés aux 2° à 9°, sur la proposition du préfet.

Le conseil départemental est présidé par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, qui a voix prépondérante en cas de partage égal des voix.

Le procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département exerce la fonction de commissaire du Gouvernement.

La convention constitutive détermine les modalités de participation des membres au financement des activités ou celles de l'association des moyens de toute nature mis par chacun à la disposition du groupement, ainsi que les conditions dans lesquelles ce dernier peut accueillir en son sein d'autres membres que ceux mentionnés aux 1° à 10°.

### **Article 56**

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.*

Peuvent être appelés par le président à siéger au conseil départemental de l'accès au droit, avec voix consultative, des représentants :

- 1° Des communes ou groupements de communes du département ;
- 2° Si le département compte plus d'un barreau, des ordres des avocats et de leurs caisses des règlements pécuniaires n'ayant pas la qualité de membres en application de l'article 55.

Le président peut également appeler à siéger, avec voix consultative, toute personne physique ou morale qualifiée.

### **Article 57**

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.*

Le conseil départemental de l'accès au droit reçoit et répartit les ressources définies à l'article 68. Il peut conclure des conventions :

- 1° Avec des membres des professions juridiques ou judiciaires réglementées ou leurs organismes professionnels ou avec des personnes répondant aux exigences du titre II de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 précitée, en vue de définir les modalités de leur participation aux actions d'aide à l'accès au droit ;
- 2° Avec les centres communaux d'action sociale ou tout autre organisme public ou privé, en vue d'obtenir leur concours pour la mise en œuvre de l'aide à l'accès au droit.

#### **Article 58**

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.*

Le conseil départemental de l'accès au droit décide du montant des frais de consultation qui peuvent rester à la charge du bénéficiaire selon un barème qu'il établit en fonction des ressources de l'intéressé et de la nature de la consultation.

#### **Article 59**

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.*

Le bénéfice des mesures prises par les conseils départementaux de l'accès au droit ne peut être refusé aux Français établis hors de France en raison de leur résidence à l'étranger.

Les questions relatives à l'aide à l'accès au droit intéressant les Français établis hors de France relèvent, en l'absence de lien avec un autre département, du conseil départemental de l'accès au droit de Paris.

#### **Article 60**

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 10 JORF 22 décembre 1998.*

Le ministre des affaires étrangères et les chefs des postes diplomatiques ou consulaires exercent leurs attributions en matière d'aide à l'accès au droit pour les Français établis hors de France, concurremment, le cas échéant, avec les autres aides ou mesures d'assistance prévues par les conseils départementaux de l'accès au droit.

#### **Article 61**

*Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.*

#### **Article 62**

*Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.*

#### **Article 63**

*Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.*

#### **Article 64**

*Abrogé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 16 JORF 22 décembre 1998.*

### **TROISIÈME PARTIE : AIDE À L'INTERVENTION DE L'AVOCAT AU COURS DE LA GARDE À VUE ET EN MATIÈRE DE MÉDIATION PÉNALE ET DE LA COMPOSITION PÉNALE**

#### **Article 64-1**

*Modifié par Loi 99-515 23 Juin 1999 art 5 JORF 24 juin 1999.*

L'avocat désigné d'office qui intervient dans les conditions prévues à l'article 63-4 du code de procédure pénale a droit à une rétribution.

L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions ainsi assurées par les avocats.

Cette dotation est versée sur le compte spécial prévu par l'article 29.

Le montant de la dotation est calculé selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, en fonction du nombre des missions effectuées par les avocats désignés d'office.

#### **Article 64-2**

*Modifié par Loi 99-515 23 Juin 1999 art 5 JORF 24 juin 1999 rectificatif JORF 20 octobre 1999.*

L'avocat assistant, au cours des mesures prévues au 5° de l'article 41-1 et aux articles 41-2 et 41-3 du code de procédure pénale ou à l'article 12-1 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et ordonnées par le procureur de la République, la personne mise en cause ou la victime qui remplissent les conditions pour bénéficier de l'aide juridictionnelle a droit à une rétribution fixée par décret en Conseil d'Etat.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités selon lesquelles l'aide est accordée par le président ou le vice-président du bureau d'aide juridictionnelle.

## QUATRIÈME PARTIE : DISPOSITIONS COMMUNES

### TITRE I<sup>ER</sup> : LE CONSEIL NATIONAL DE L'AIDE JURIDIQUE.

#### Article 65

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 12 JORF 22 décembre 1998.*

Il est créé un Conseil national de l'aide juridique chargé de recueillir toutes informations quantitatives et qualitatives sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'accès au droit et de proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer, de faire aux conseils départementaux de l'accès au droit des suggestions en vue de développer et d'harmoniser les actions menées localement, d'établir chaque année un rapport sur l'activité d'aide juridique, au vu des rapports des conseils départementaux sur l'aide juridictionnelle et sur l'aide à l'accès au droit dans leur ressort. Ce rapport est publié.

Les études, rapports et délibérations du Conseil national de l'aide juridique doivent tenir compte de la situation particulière des Français établis hors de France en matière d'aide juridictionnelle et d'accès au droit.

#### Article 66

*Modifié par Loi 93-1013 24 Août 1993 art 47 JORF 25 août 1993 en vigueur le 2 septembre 1993*

Un décret en Conseil d'Etat détermine les règles de composition et de fonctionnement du Conseil national de l'aide juridique.

Le nombre des représentants des professions judiciaires et juridiques doit être égal à la moitié au moins du nombre des membres.

### TITRE II : LE FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDIQUE

#### Article 67

*Modifié par Loi 93-1013 24 Août 1993 art 47 JORF 25 août 1993 en vigueur le 2 septembre 1993*

Le financement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue est assuré par l'Etat.

#### Article 68

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 12 JORF 22 décembre 1998.*

Le financement de l'aide à l'accès au droit est notamment assuré par :

- les participations de l'Etat, du département et des autres membres du groupement d'intérêt public prévues par la convention constitutive dans les conditions de l'article 55 ;
- les contributions des caisses des règlements pécuniaires des barreaux du ressort ;
- les participations des organismes professionnels des professions judiciaires et juridiques ;
- les subventions accordées par les collectivités territoriales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale et toute autre participation.

Les fonds destinés à l'aide à l'accès au droit sont versés au conseil départemental de l'accès au droit territorialement compétent.

#### Article 69

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 11 JORF 22 décembre 1998.*

Pour compenser les disparités entre les départements et soutenir des initiatives d'intérêt général, l'Etat peut, en outre, participer par voie de convention à la prise en charge d'actions mises en oeuvre par le conseil départemental de l'accès au droit.

#### Article 69-1

*Créé par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 11 JORF 22 décembre 1998.*

La rétribution des personnes assurant des consultations juridiques organisées dans le cadre de la deuxième partie de la présente loi fait l'objet d'une tarification dans des conditions prévues par décret.

## CINQUIÈME PARTIE : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET DIVERSES

### Article 70

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 12 JORF 22 décembre 1998.*

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi, et notamment :

- 1° Les modalités d'estimation des ressources des personnes morales, les correctifs pour charges de famille prévus à l'article 4, les prestations sociales à objet spécialisé exclues de l'appréciation des ressources et la période durant laquelle les ressources sont prises en considération ;
- 2° L'organisation et le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle, les règles de procédure ainsi que les modalités de nomination du président, des membres et de leurs suppléants ;
- 3° Les modalités de désignation des avocats et officiers publics ou ministériels chargés de prêter leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle ;
- 4° Le règlement des conflits de compétence entre les bureaux d'aide juridictionnelle ;
- 5° Les barèmes mentionnés aux articles 31, 34 et 35 ;
- 6° Le règlement type fixant les règles de gestion financière et comptable des fonds versés au compte spécial des caisses chargées de cette gestion en application de l'article 29 ;
- 7° Les modalités d'exercice du contrôle des commissaires aux comptes prévus à l'article 30 ;
- 8° Les modalités suivant lesquelles est réduite la part contributive de l'Etat en cas de pluralité de parties au cas prévu par l'article 38 ;
- 9° Les dispositions particulières applicables au recouvrement des sommes exposées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle, prévues par les articles 43 et 44 ;
- 10° Les règles de composition et de fonctionnement du conseil national de l'aide juridique et des conseils départementaux de l'accès au droit ;
- 11° Les vacations versées aux personnes bénéficiant de l'honorariat et exerçant les fonctions de président ou de membre d'une section ou d'un bureau d'aide juridictionnelle.

Ce décret fixe également les modalités particulières d'application de la présente loi :

- 1° Dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- 2° Dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ainsi que dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, notamment les plafonds de ressources.

Ce décret fixe également, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi aux Français établis hors de France, notamment en ce qui concerne les délais de distance.

### Article 75

*Modifié par Loi 96-609 5 Juillet 1996 art 17 JORF 9 juillet 1996.*

I - Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

### Article 76

*Modifié par Loi 93-1013 24 Août 1993 art 47 JORF 25 août 1993 en vigueur le 2 septembre 1993*

La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1992. Toutefois, les dispositions relatives à la majoration en matière d'aide juridictionnelle totale prévue au quatrième alinéa de l'article 27 n'entreront en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

Les demandes d'aide judiciaire ainsi que les demandes de dispense d'honoraires d'avocat formées devant la commission prévue par le code de la sécurité sociale en cours d'examen au 1<sup>er</sup> janvier 1992 seront transférées en l'état aux bureaux d'aide juridictionnelle désormais compétents.

Les bureaux d'aide juridictionnelle se prononceront dans les conditions prévues par les textes en vigueur à la date à laquelle les demandes ont été présentées et les admissions produiront les effets attachés à ces textes. Toutefois, les dispositions de la présente loi relatives au recouvrement des sommes exposées par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle seront applicables lorsque les missions seront achevées après le 31 décembre 1991.

Jusqu'à l'installation du conseil départemental de l'aide juridique, le représentant des usagers au sein du bureau d'aide juridictionnelle, prévu à l'article 16, est désigné par le président de ce bureau.

#### **Article 77**

*Modifié par Loi 98-1163 18 Décembre 1998 art 8 JORF 22 décembre 1998.*

La loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office est abrogée.

#### **Article 78**

*Modifié par Loi 93-1013 24 Août 1993 art 47 JORF 25 août 1993 en vigueur le 2 septembre 1993*

Avant le 1<sup>er</sup> juillet 1995, le Gouvernement fera un rapport au Parlement sur le bilan des trois premières années d'application de la présente loi. Il adressera au Parlement un rapport intermédiaire avant le 1<sup>er</sup> juillet 1993.

## RÉSUMÉ DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

### LES CONDITIONS D'ADMISSION

1. Le plafond de ressources pour l'accès à l'aide juridictionnelle totale (actuellement 5 175 F) doit être nettement relevé, ainsi que la majoration pour charges de famille (actuellement 588 F par personne à charge).

La commission propose de porter le plafond à 6 750 F (ce qui correspond à 120 % du SMIC net 39 heures) et la majoration par personne à charge à 1 000 F (p. 8).

Le barème (hors prestations familiales) qui en résulte serait le suivant :

	Barème actuel	Barème proposé
1 personne	5 175 F	6 750 F
2 personnes	5 763 F	7 750 F
3 personnes	6 351 F	8 750 F
4 personnes	6 939 F	9 750 F

L'augmentation proposée est donc importante (de 30 à 40 % selon la taille de la famille).

2. Des propositions complémentaires en matière de conditions d'admission visent à :

- mieux tenir compte des situations particulières qui peuvent entraîner une modification brutale des ressources (p. 10),
- exclure l'aide personnalisée au logement de la base de calcul (p. 10),
- ne pas tenir compte des ressources des parents pour les mineurs, non plus que de l'aide en nature que constitue l'hébergement (p. 10),
- ne pas tenir compte du patrimoine (p. 11),
- supprimer la condition d'entrée régulière en France pour les recours devant la commission des recours des réfugiés (p. 11),
- créer une enveloppe spécifique en vue de l'octroi de l'aide à titre exceptionnel (p. 11).

3. D'autres propositions concernent l'instruction de la demande d'aide juridictionnelle :

- recourir à une déclaration sur l'honneur pour les ressources (p. 11),
- séparer l'examen des ressources de celui de la recevabilité ou du bien-fondé du recours (p. 11),
- conférer un caractère suspensif à la demande d'aide juridictionnelle en appel (p. 12).

4. Compte tenu de l'importante élévation du plafond pour l'accès à l'aide totale, il est proposé de supprimer le système actuel d'aide partielle.

La commission recommande de développer, au-delà du plafond, la possibilité du recours à l'assurance de protection juridique et au crédit sans intérêt.

L'assurance de protection juridique, qui devrait être soumise à des clauses relatives à la clarté et à la qualité des prestations, pourrait couvrir un nombre plus important de foyers, que ce soit par le biais de contrats individuels ou de contrats de groupe. L'offre d'un contrat de protection juridique pourrait être rendue obligatoire à l'occasion de toute souscription d'un contrat d'assurance (pp. 22 à 24).

Un système de prêt à taux zéro (p. 9), conçu comme un droit pour toutes les personnes remplissant les conditions de ressources, pourrait aider les ménages à étaler la charge des frais engendrés par un procès, tout en permettant la prise en compte des événements entraînant une brusque modification des ressources. Il constituerait ainsi une aide importante pour les classes moyennes. Il pourrait être accordé jusqu'au seuil d'éligibilité suivant :

1 personne	10 125 F
2 personnes	11 625 F
3 personnes	13 125 F
4 personnes	14 625 F

## LA RÉMUNÉRATION DES AVOCATS

5. Le système actuel de référence à une unité de valeur est opaque.

Il doit être remplacé par un système de référence à un coût horaire fixé en fonction de deux facteurs clairement déterminés, à savoir la rémunération de la prestation intellectuelle de l'avocat et la couverture des frais nécessaires à son exercice dans des conditions normales.

6. La commission propose de retenir, pour l'appréciation de la prestation intellectuelle, la référence au traitement net d'un magistrat ayant 10 ans d'ancienneté, soit (compte tenu des primes) 262 733 F par an (40 000 euros).

Cette somme est à comparer au bénéfice médian des avocats en 1999, soit 155 581 F pour les collaborateurs et 225 135 F pour les avocats exerçant en cabinet individuel.

Compte tenu du nombre d'heures facturables retenu par les centres de gestion agréés (de l'ordre de 1 200 heures annuelles), du fait notamment des conditions actuelles d'organisation de la justice, cela correspond environ à 220 F de l'heure (34 euros) (pp. 12 et 13).

7. En ce qui concerne les frais, une évaluation objective est possible sur la base des chiffres vérifiés par les centres de gestion agréés, notamment l'ANAAFA. Supérieurs dans l'ensemble à 50 % du chiffre d'affaires, sauf pour les collaborateurs, ces chiffres font cependant apparaître une grande disparité selon les lieux et les modes d'exercice. La commission propose dès lors de retenir non pas une moyenne nationale, mais un pourcentage calculé au niveau de chaque région pour les avocats dont au moins 25 % du chiffre d'affaires provient de l'aide juridictionnelle (pp. 13 et 14).

Le coût horaire devra évoluer de façon automatique, en fonction du traitement de référence pour la rémunération de la prestation intellectuelle et en fonction des prix pour l'indemnisation des frais (p. 14).

8. Quant au nombre d'heures affecté à chaque type de procédure, le barème actuel peut servir de base, sous réserve d'ajustements justifiés, en tenant compte du fait que la commission propose qu'un honoraire de résultat soit admis en cas diligences particulières, sous le contrôle du juge.

On peut d'ailleurs noter que, par-delà la diversité des systèmes qui justifie une prudence dans les comparaisons, des similitudes entre pays européens apparaissent dans la rémunération correspondant aux procédures les plus importantes en matière civile, avec, à l'inverse, des différences qui peuvent être importantes en matière pénale (pp. 14 et 15).

9. La commission se prononce également pour le développement d'une offre alternative à la rémunération forfaitaire par dossier.

Il s'agit de la possibilité déjà ouverte partiellement par l'article 29 de la loi du 10 juillet 1991, permettant aux Ordres des avocats de passer des conventions avec des avocats rémunérés au temps et non plus au dossier, ce qui est déjà le cas dans certains barreaux pour diverses permanences. Elle pourrait être développée au profit des instances régionales chargées d'animer la politique d'accès au droit et à la justice, voire de fondations consacrées à l'aide juridique (p. 19).

## LA RÉPONSE AUX BESOINS DU PUBLIC

### 10. L'exigence de transparence

Cette exigence doit être pleinement satisfaite tant dans les rapports entre les professionnels du droit et leurs clients qu'entre ces professionnels et l'Etat, garant du bon usage des fonds publics.

Dans les rapports avec la clientèle, il convient de rendre obligatoire l'information du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle sur la pertinence et les perspectives de succès de l'action envisagée, ainsi que la conclusion d'une convention définissant les droits et devoirs de chacun, et indiquant le montant de la rémunération de l'avocat. Cette proposition, qui rejoint celle du Conseil national des barreaux, peut s'inspirer des projets établis par le Conseil national de la consommation, sous réserve d'adaptation par les différents ordres (pp. 16 et 17).

En ce qui concerne l'Etat, il est fondé à obtenir un rapport précis lui permettant d'évaluer - au niveau de l'organisme à créer dont il sera plus loin question - les résultats obtenus et les modifications éventuelles à apporter au système. Grâce à l'UNCA qui a créé à cet effet un logiciel adapté à la demande de la commission, une meilleure connaissance du fonctionnement concret du système dans les divers lieux d'exercice a pu être obtenue mais elle reste incomplète, faute de fourniture des éléments de réponse nécessaires par 40 % des CARPA. Des informations exhaustives doivent pouvoir être obtenues (p. 17).

### 11. Le contrôle de la qualité

Le rapport préconise l'élaboration de chartes de qualité, dont il indique les principaux éléments, qui engageraient les avocats désirant assurer des missions d'aide juridictionnelle. Elles permettraient notamment une évaluation dont l'absence est un des principaux défauts du système actuel (pp. 17 et 18).

12. Les modes alternatifs de règlement des conflits, qui doivent avoir pour but de compléter les modes juridictionnels et non de se substituer à eux, méritent d'être encouragés par les pouvoirs publics,

- par la définition des garanties minimales que doivent présenter les personnes intervenant à ce titre,
- par la précision de la déontologie qui entoure ces modes de règlement des conflits,
- par une prise en charge du coût de certains d'entre eux (p. 36).

### 13. Le droit à consultation préalable

Le rapport préconise également d'affirmer le droit à une consultation juridique d'avocat pour toute personne éligible à l'aide juridictionnelle qui envisage d'engager une procédure juridictionnelle ou de recourir à un mode alternatif de règlement des conflits. Ce droit pourrait être satisfait par la remise de bons délivrés par les juridictions, les ordres et par certaines structures agréées comme les points d'accès au droit ou les maisons de la justice et du droit. La consultation serait rémunérée sur la base d'une heure, au même tarif que pour l'aide juridictionnelle, et s'imputerait, le cas échéant, sur la rémunération de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle.

Correspondant à la mission d'information et de conseil de l'avocat, elle permettrait d'éclairer le bénéficiaire sur la pertinence et les chances de succès de l'action envisagée et pourrait dans certains cas éviter des procédures inutiles (p. 37).

Le droit à l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles les plus importantes pour les droits des personnes devrait également être reconnu (p. 38).

### 14. Le développement de l'information et du conseil selon une logique de service public

Le développement de l'information et du conseil juridique correspond à un besoin considérable, notamment parmi les populations les plus démunies, et appelle des initiatives nouvelles de la part tant des pouvoirs publics que des barreaux, des associations ou des collectivités territoriales, de façon à assurer une couverture satisfaisante des besoins sur l'ensemble du territoire national.

Le rapport rappelle les nécessaires garanties de professionnalisme, de compétence, de disponibilité et de responsabilité que doivent présenter les différentes structures assurant des activités d'information et de conseil juridiques. Il préconise à cet égard la création d'un label de qualité (pp. 39 et 40).

### 15. Le développement d'une culture du droit, notamment par le biais de l'école et des médias, constitue un enjeu démocratique dans une société où le droit prend une place croissante (p. 42).

De façon générale, la commission considère que le développement de l'aide à l'accès au droit, qu'il s'agisse des consultations, de l'assistance dans certaines procédures, de l'information et du conseil ou des actions de sensibilisation au droit, mérite un effort plus important de la part des pouvoirs publics. A titre indicatif, la commission estime à 20 % des crédits de l'aide juridictionnelle le montant des dépenses qui devraient être consacrées à l'accès au droit (p. 35).

## LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'ACCÈS AU DROIT ET A LA JUSTICE

16. La mise en œuvre de la politique d'accès au droit et à la justice suppose à la fois un pouvoir fort d'impulsion, de coordination et d'évaluation et l'association des divers partenaires concernés.

La commission constate que ces deux exigences ne sont pas satisfaites à l'heure actuelle : d'une part, il n'existe pas de coordination interministérielle malgré la multiplicité des interventions d'administrations ou d'institutions ne relevant pas du ministère de la Justice, d'autre part, le Conseil national de l'aide juridique, en l'état de sa composition, de ses attributions et de ses moyens, ne peut jouer qu'un rôle limité, essentiellement d'ordre consultatif.

La commission considère, dès lors, indispensable, comme préalable à toute autre mesure, la mise en place d'une structure de pilotage de la politique d'accès au droit et à la justice.

Elle propose à cet effet la création, en remplacement du CNAJ, d'un organisme juridiquement autonome, à composition tripartite (un tiers de représentants des pouvoirs publics, un tiers de représentants des professions juridiques, un tiers de représentants qualifiés des organisations actives dans le domaine de l'accès au droit et la justice), dont le directeur assumerait en même temps la fonction de délégué interministériel.

Cet organisme devrait disposer d'instances territoriales au niveau de la région - le niveau régional apparaissant comme le plus adapté également à l'évolution souhaitable dans le domaine de la gestion des fonds de l'aide juridictionnelle par un regroupement des C.A.R.P.A. ou dans celui de l'exercice du pouvoir disciplinaire des ordres par un conseil interordinal. Bénéficiant du concours des divers acteurs qu'il s'agit de coordonner et non de remplacer - tels l'U.N.C.A. et les C.A.R.P.A. pour la gestion de l'aide juridictionnelle - cette nouvelle structure n'a nul besoin d'être lourde mais sa nécessité est évidente aux yeux de la commission pour réussir la réforme souhaitée (pp. 44 et 45).

## ANNEXE 8

### Dossier de presse

#### PROJET DE LOI

relatif à l'accès au droit et à la justice

#### Article 1er

L'accès au droit et à la justice constitue un droit fondamental pour chaque citoyen et un impératif national pour les pouvoirs publics.

L'aide juridique assure, dans les conditions prévues par la présente loi, un égal accès au droit et à la justice. Sa mise en œuvre, par ceux qui y concourent, obéit à des exigences de qualité destinées à rendre cet accès effectif.

L'aide juridique comprend l'aide juridictionnelle, les aides particulières à certaines interventions de l'avocat et l'aide à l'accès au droit.

#### TITRE Ier L'AIDE JURIDICTIONNELLE

#### Article 2

L'aide juridictionnelle a pour objet de permettre aux personnes physiques dont les revenus sont insuffisants de faire valoir leurs droits en justice.

Elle peut être accordée à l'occasion :

- de tout ou partie d'une instance devant une juridiction, en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense ;

- de l'exécution d'une décision de justice ou de tout autre titre exécutoire ;

- de l'une des procédures prévues aux articles 12 quater et 24 de l'ordonnance nE 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ;

- d'une procédure de transaction avant l'introduction d'une instance.

Elle est accordée, sans condition de revenus, à l'occasion de l'audition d'un mineur sur le fondement de l'article 388-1 du code civil ;

#### CHAPITRE Ier Les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle

#### Article 3

L'aide juridictionnelle totale est attribuée aux personnes physiques dont les revenus, au sens du IV de l'article 1417 du code général des

impôts, sont inférieurs à un montant fixé par décret.

L'aide juridictionnelle partielle est attribuée aux personnes physiques dont les revenus, au sens du IV de l'article 1417 du code général des impôts, sont supérieurs au montant mentionné à l'alinéa précédent et inférieurs à un montant fixé par décret.

Les montants mentionnés aux alinéas précédents sont affectés de correctifs pour charges de famille déterminés par le décret prévu à l'article 61.

Ils sont revalorisés au 1er janvier de chaque année selon l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance observée depuis le 1er janvier de l'année précédente.

#### **Article 4**

L'aide juridictionnelle peut également être accordée, à titre exceptionnel, aux personnes physiques ne remplissant pas les conditions posées à l'article 3 ainsi qu'aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne, à condition que leur action ou leur situation apparaisse particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige et que leur capacité financière ne leur permette pas de supporter les charges prévisibles du procès.

#### **Article 5**

Lorsque le demandeur n'a pas son domicile fiscal en France, au sens de l'article 4 A du code général des impôts, les revenus pris en compte pour l'application de l'article 3 sont les revenus imposables définis par la législation de l'Etat de résidence du demandeur, dans des conditions fixées par le décret prévu à l'article 61.

#### **Article 6**

Lorsque le demandeur est mineur, lorsque la procédure oppose le demandeur à l'un des membres du même foyer fiscal ou lorsqu'il existe entre le demandeur et ces derniers, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêts, il n'est tenu compte que des revenus du seul demandeur.

#### **Article 7**

L'aide juridictionnelle totale est accordée de plein droit au mineur qui demande à être entendu ou dont l'audition est ordonnée en application de l'article 388-1 du code civil, pour le concours de l'avocat qu'il choisit ou qui est désigné par le juge.

#### **Article 8**

L'aide juridictionnelle est refusée à la personne manifestement dépourvue de tout droit pour agir.

Elle est également refusée pour les procédures relevant, d'une part, de la Cour de cassation ainsi que des commissions placées auprès de cette juridiction énumérées par décret en Conseil d'Etat et, d'autre part, du Conseil d'Etat et de la Commission des recours des réfugiés, lorsque ces procédures apparaissent manifestement irrecevables ou dénuées de fondement.

Lorsqu'en vertu des alinéas qui précèdent, l'aide juridictionnelle n'a pas été accordée et que cependant la juridiction a fait droit à l'action intentée par le demandeur, les frais, dépens et honoraires qu'il a exposés ou versés lui sont remboursés à concurrence de l'aide juridictionnelle dont il aurait bénéficié compte tenu de ses revenus.

### Article 9

Toute personne admise à l'aide juridictionnelle en conserve de plein droit le bénéfice pour se défendre en cas d'appel ou d'opposition par une autre partie, à moins qu'elle n'ait été condamnée en première instance pour recours abusif.

L'aide juridictionnelle s'applique également 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 pour une durée supérieure à une année pour une cause autre qu'une décision de sursis à exécution, un jugement d'ouverture d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaires ou l'exercice d'une voie de recours.

Les procédures, actes ou mesures mentionnés à l'alinéa précédent s'entendent de ceux qui sont la conséquence de la décision de justice ou qui ont été déterminés par l'autorité ayant prononcé l'admission.

### Article 10

Si la juridiction saisie d'un litige pour lequel l'aide juridictionnelle a été accordée est incompétente, l'intéressé en conserve le bénéfice devant la juridiction appelée à connaître du litige, sans qu'il soit besoin d'une nouvelle admission.

## CHAPITRE II

### L'admission à l'aide juridictionnelle

#### Article 11

L'admission à l'aide juridictionnelle est prononcée respectivement par le greffier en chef du tribunal de grande instance ou le greffier qu'il délègue, pour les affaires relevant de la compétence des juridictions judiciaires, et par le greffier en chef du tribunal administratif ou le greffier qu'il délègue, pour les affaires relevant de la compétence des juridictions administratives.

#### Article 12

Par dérogation à l'article 11, les demandes d'aide juridictionnelle relatives aux affaires ressortissant à la compétence du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Commission des recours des réfugiés et celles relatives aux actes et procédures d'exécution y afférentes sont examinées, respectivement, par le bureau d'aide juridictionnelle institué auprès de chacune des trois juridictions.

Le bureau placé auprès du Conseil d'Etat est également compétent pour connaître des demandes relevant du Tribunal des conflits et de la Cour supérieure d'arbitrage.

Le bureau placé auprès de la Cour de cassation est également compétent pour connaître des demandes relatives aux procédures relevant des commissions juridictionnelles fonctionnant auprès de cette juridiction mentionnées par le décret prévu à l'article 61 ou relevant de la Cour de justice de la République.

La composition de ces bureaux est fixée par le décret prévu à l'article 61.

Le président du bureau d'aide juridictionnelle peut statuer seul sur les demandes ne présentant manifestement pas de difficultés sérieuses.

#### Article 13

La demande d'aide juridictionnelle peut être présentée par l'avocat au lieu et place de la personne qu'il assiste ou qu'il a assistée

#### Article 14

Les décisions du greffier en chef ou de son délégué peuvent faire l'objet d'un recours devant le président de la juridiction dont il relève ou son délégué.

Les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Commission des recours des réfugiés peuvent faire l'objet d'un recours respectivement devant le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation et le président de la Commission des recours des réfugiés, ou leur délégué.

Les recours peuvent être exercés par l'intéressé, le ministère public et, s'agissant des décisions du bureau institué près le Conseil d'Etat, par le garde des sceaux, ministre de la justice.

Les décisions statuant sur les recours prévus aux deux premiers alinéas ne **sont elles-mêmes susceptibles d'aucun recours.**

#### Article 15

En cas d'urgence et lorsque le litige met en péril les conditions essentielles de vie de l'intéressé, l'admission à l'aide juridictionnelle peut être prononcée, à titre provisoire, par le greffier en chef compétent, par la juridiction saisie de l'instance ou par son président.

Devant le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Commission des recours des réfugiés, cette admission est prononcée par le président du bureau d'aide juridictionnelle, par le président de la juridiction et, au Conseil d'Etat, par le président de la section du contentieux, ou leur délégué.

Les décisions prises sur le fondement du présent article ne sont susceptibles d'aucun recours.

### CHAPITRE III

#### Les effets de l'aide juridictionnelle

##### Section 1

#### Le concours des auxiliaires de justice

##### Sous-section 1

#### Les modalités du concours de l'auxiliaire de justice

#### Article 16

L'aide juridictionnelle ouvre à son bénéficiaire le droit au concours d'un avocat ainsi qu'à celui de tous officiers publics ou ministériels.

Ces auxiliaires de justice sont choisis par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Ils peuvent l'être également par celui d'entre eux choisi ou désigné en premier.

A défaut de choix ou en cas de refus de leur part, les auxiliaires de justice sont désignés, selon le cas, par le bâtonnier de l'ordre des avocats ou par le président de l'organisme professionnel dont ils relèvent, sans préjudice de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office. Les modalités de cette désignation, qui tient compte des compétences particulières de

l'auxiliaire de justice et, le cas échéant, de ses spécialisations, au regard de la nature de l'affaire, sont fixées par le décret prévu à l'article 61.

#### Article 17

Les auxiliaires de justice qui prêtaient leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle avant que celle-ci ait été accordée doivent continuer de le lui prêter. Ils ne peuvent en être déchargés qu'exceptionnellement et dans les conditions fixées par le bâtonnier de l'ordre des avocats ou par le président de l'organisme professionnel dont ils dépendent.

L'avocat choisi ou désigné en première instance au titre de l'aide juridictionnelle continue à prêter son concours en cas d'appel, sauf refus de sa part ou choix contraire du bénéficiaire de l'aide.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux appels formés devant le Conseil d'Etat.

#### Article 18

Dès qu'il a été choisi ou désigné au titre de l'aide juridictionnelle, l'avocat, sauf cas d'urgence, conclut avec le bénéficiaire de l'aide une convention par laquelle il s'engage à respecter les exigences de qualité prévues à l'article 1er et dont le contenu est défini par le décret prévu à l'article 61.

La convention est communiquée au bâtonnier de l'ordre dont relève l'avocat, qui en contrôle la régularité. A défaut de communication de la convention, l'avocat ne peut prétendre au versement d'honoraires complémentaires lorsque l'aide juridictionnelle partielle a été accordée.

#### Article 19

Le règlement intérieur des barreaux peut prévoir que les avocats auront la faculté de prêter, à temps partiel, leur concours à l'aide juridictionnelle selon des modalités fixées par convention avec l'ordre des avocats. Il peut notamment prévoir une rémunération de ce concours à la vacation.

#### Article 20

Le président du tribunal de grande instance ou celui du tribunal administratif et le bâtonnier de l'ordre des avocats peuvent, par protocole soumis à l'homologation du garde des sceaux, ministre de la justice, fixer des engagements d'objectifs assortis de modalités d'évaluation visant à assurer, pour la défense des justiciables devant les juridictions, une organisation adaptée aux différentes procédures.

#### Article 21

L'avocat qui méconnaît les dispositions de l'article 18 ou les engagements qu'il a pris en application de ces dispositions n'est plus désigné au titre de l'aide juridictionnelle pendant une durée fixée par le bâtonnier de l'ordre des avocats auquel il appartient.

Lorsque l'avocat a fait l'objet d'une mesure disciplinaire pour des faits commis à l'occasion de l'exercice d'une mission d'aide juridictionnelle, l'Etat peut obtenir le remboursement total ou partiel de la rémunération allouée à ce titre, selon la gravité des manquements réprimés.

Le décret prévu à l'article 61 détermine les conditions d'application du présent article.

#### Article 22

Les dispositions des articles 18 et 21 sont applicables aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ainsi qu'aux autres officiers publics ou ministériels.

Les pouvoirs dévolus au bâtonnier de l'ordre des avocats par le second alinéa de l'article 18 et par le premier alinéa de l'article 21 sont exercés, selon le cas, par le président de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou par le président de l'organisme professionnel dont l'officier public ou ministériel relève.

#### Sous-section 2

#### La rémunération des auxiliaires de justice

#### Article 23

Les auxiliaires de justice qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle perçoivent une rémunération à la charge de l'Etat déterminée selon des barèmes établis par le décret prévu à l'article 61.

Le barème de rémunération des avocats est fondé sur un taux horaire et une durée moyenne d'intervention fixée par type de procédure.

#### Article 24

Lorsque l'aide juridictionnelle est totale, la rémunération de l'auxiliaire de justice est intégralement à la charge de l'Etat.

Elle est exclusive de toute autre rétribution.

#### Article 25

Lorsque l'aide juridictionnelle est partielle, l'Etat prend en charge une partie de la rémunération de l'auxiliaire de justice, selon un barème dégressif fixé par le décret prévu à l'article 61.

Dans ce cas, l'auxiliaire de justice peut prétendre à une rémunération complémentaire de la part du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

Pour les avocats et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, cette rémunération complémentaire est librement négociée avec le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, sans pouvoir toutefois dépasser un plafond fixé par le décret prévu à l'article 61.

Pour les autres auxiliaires de justice, l'émolument complémentaire dû par le bénéficiaire est, dans les mêmes conditions, calculé sur la base de leurs tarifs.

#### Article 26

Les honoraires ou émoluments ainsi que les provisions versées à ce titre avant l'admission à l'aide juridictionnelle par son bénéficiaire viennent en déduction :

1° De la rémunération due par l'Etat, en cas d'aide juridictionnelle totale ;

2° De la contribution du bénéficiaire et de la rémunération due par l'Etat pour le surplus éventuel, en cas d'aide juridictionnelle partielle.

Dans le cas prévu à l'article 10, il est tenu compte de l'ensemble des rémunérations perçues par l'avocat.

#### Article 27

Le financement de l'aide juridictionnelle est assuré par l'Etat.

A ce titre, il affecte annuellement à chaque barreau une dotation pour la rémunération des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats de ce barreau.

Cette dotation est versée et, lorsqu'un protocole prévu à l'article 20 a été homologué, majorée, dans des conditions définies par le décret prévu à l'article 61.

Le même décret fixe également les conditions dans lesquelles est assurée la rémunération des autres auxiliaires de justice.

#### **Article 28**

La rémunération des avocats prise en charge par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle est versée par les caisses des règlements pécuniaires créées auprès des barreaux en application du 9° de l'article 53 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques. Elle est prélevée sur la dotation affectée au barreau par l'Etat.

Les dispositions du règlement intérieur relatives aux règles de gestion financière et comptable des fonds doivent être conformes à un règlement type établi par le décret prévu à l'article 61.

#### **Article 29**

Un commissaire aux comptes vérifie que les fonds attribués par l'Etat à la caisse des règlements pécuniaires créée auprès de chaque barreau ont été utilisés conformément à la présente loi et aux règlements pris pour son application.

Les modalités de l'exercice du contrôle des commissaires aux comptes sont déterminées par le décret prévu à l'article 61.

#### **Article 30**

Les auxiliaires de justice rémunérés selon un tarif peuvent renoncer à percevoir la somme à laquelle ils pourraient prétendre au titre de l'aide juridictionnelle et poursuivre le recouvrement de leurs émoluments contre la partie condamnée aux dépens lorsque cette dernière n'est pas elle-même bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

L'avocat ou l'avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle peut demander au juge de condamner la partie perdante ou la partie tenue aux dépens, lorsqu'elle n'est pas elle-même bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à lui verser une somme d'un montant supérieur à celui de la rémunération prévue à l'article 23, au titre des frais que le bénéficiaire aurait exposés s'il n'avait pas été admis à l'aide juridictionnelle et qui ne seraient pas compris dans les dépens. Il peut, en cas de condamnation, renoncer à percevoir sa rémunération au titre de l'aide juridictionnelle et poursuivre le recouvrement à son profit de la somme allouée par le juge.

#### **Article 31**

La rémunération due au titre de l'aide juridictionnelle à un avocat, un avoué, ou un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est réduite, selon des modalités fixées par le décret prévu à l'article 61, lorsque ces auxiliaires de justice prêtent leur concours à plusieurs bénéficiaires dans une série d'affaires reposant sur des mêmes faits et comportant un objet similaire, ou à un même bénéficiaire dans le cadre de plusieurs instances jointes.

### Article 32

Pour toute affaire terminée par une transaction conclue avec le concours d'un avocat, avant ou pendant l'instance, il est alloué à l'auxiliaire de justice une rémunération égale à celle due par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle lorsque l'instance s'éteint par l'effet d'un jugement.

Dans le cas où le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle renonce à poursuivre l'instance engagée, il est tenu compte de l'état d'avancement de la procédure.

Lorsque l'aide a été accordée en vue de parvenir à une transaction avant l'introduction de l'instance et qu'une transaction n'a pas pu être conclue, le versement de la rémunération due à l'avocat, dont le montant est fixé par le décret prévu à l'article 61, est subordonné à la justification, avant l'expiration d'un délai fixé dans les mêmes conditions, de l'importance et du sérieux des diligences accomplies par le professionnel.

Lorsqu'une instance est engagée après l'échec de pourparlers transactionnels, la rémunération versée à l'avocat à raison des diligences accomplies durant ces pourparlers s'impute, dans des conditions fixées par le décret prévu à l'article 61, sur celle qui lui est due pour l'instance.

### Article 33

Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle accordée en vue d'introduire une instance renonce à engager celle-ci, l'avocat a droit à une rémunération fixée par le décret prévu à l'article 61 pour la consultation qu'il justifie avoir donnée avant cette renonciation.

### Section 2

#### Les frais couverts par l'aide juridictionnelle

### Article 34

L'aide juridictionnelle concerne tous les frais afférents aux actes, procédures et mesures d'exécution pour lesquels elle a été accordée.

Le bénéficiaire de l'aide est dispensé du paiement, de l'avance ou de la consignation de ces frais.

Les frais occasionnés par les mesures d'instruction sont avancés par l'Etat.

Les techniciens désignés pour accomplir des mesures d'instruction sont rémunérés dans des conditions et selon des modalités fixées par le décret prévu à l'article 61.

### Article 35

Les dépositaires publics délivrent gratuitement au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle les actes et expéditions nécessaires à la procédure ou à la mesure d'exécution.

Les droits et taxes dus par le bénéficiaire de l'aide sont recouverts par l'Etat après le jugement dans les conditions prévues aux articles 38 et suivants.

### Article 36

Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est condamné aux

dépens ou perd son procès, il supporte exclusivement la charge des dépens effectivement exposés par son adversaire, sans préjudice de l'application éventuelle des dispositions permettant de le condamner à verser à ce dernier une somme au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

Le juge peut toutefois, même d'office, laisser tout ou partie des dépens à la charge de l'Etat.

Dans le même cas, le juge peut mettre à la charge du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle, demandeur au procès, le remboursement d'une fraction des sommes exposées par l'Etat autre que la part contributive de celui-ci à la mission d'aide juridictionnelle des avocats et des officiers **publics et ministériels**.

#### Article 37

Lorsque la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, elle est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'Etat au titre de cette aide, à l'exception des frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police. Toutefois, pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique de cette partie, le juge peut la dispenser totalement ou partiellement de ce remboursement.

Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est la partie gagnante, il peut demander au juge de condamner, dans les conditions prévues par les dispositions mentionnées au premier alinéa de l'article précédent, la partie mentionnée à l'alinéa précédent au paiement d'une somme au titre des frais qu'il a personnellement exposés et qui n'entrent pas dans le champ de l'aide juridictionnelle.

#### Article 38

Le recouvrement des sommes dues à l'Etat a lieu comme en matière d'amendes ou de condamnations pécuniaires, sous réserve de dispositions particulières définies par le décret prévu à l'article 61.

#### Article 39

L'Etat recouvre, à l'encontre des parents du mineur bénéficiaire de l'aide juridictionnelle dont les revenus excèdent le montant mentionné au premier alinéa de l'article 3, les sommes qu'il a exposées au titre de cette aide lorsque l'application des dispositions de l'article 37 n'en permet pas le recouvrement effectif. A cette fin, l'autorité compétente peut se faire communiquer tous éléments nécessaires au recouvrement, y compris auprès de l'administration fiscale.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

1° Lorsque la procédure oppose le mineur et ses parents, en matière d'assistance éducative et dans tout autre contentieux dont la nature implique une divergence d'intérêt entre eux ;

3° Lorsque le mineur est entendu, ou que son audition est ordonnée, dans les conditions mentionnées à l'article 388-1 du code civil.

#### Article 40

Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables, en matière pénale, lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est témoin assisté, mis en examen, prévenu, accusé ou condamné.

#### Article 41

Lorsque le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est partie civile au

procès pénal, la juridiction de jugement met à la charge du condamné le remboursement de la rémunération due par l'Etat à l'avocat de la partie civile au titre de l'aide juridictionnelle. Toutefois, pour des considérations tirées de l'équité ou de la situation économique du condamné, le juge peut le dispenser totalement ou partiellement de ce remboursement.

#### CHAPITRE IV Le retrait de l'aide juridictionnelle

##### Article 42

Sans préjudice des sanctions pénales éventuellement encourues, le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est retiré, même après l'instance ou après l'accomplissement des actes pour lesquels cette aide a été accordée, dans les cas suivants :

1° Lorsque sont perçus par le bénéficiaire, pendant cette instance ou l'accomplissement de ces actes, mais sans qu'ils en résultent, des revenus nouveaux tels que, s'ils avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée ;

2° Lorsque les revenus déclarés par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle ont été reconnus frauduleux, inexacts ou incomplets par une décision administrative ou juridictionnelle devenue définitive ;

3° Lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a été jugée dilatoire ou abusive.

##### Article 43

Le retrait de l'aide juridictionnelle peut être prononcé, même d'office, par l'autorité qui l'a accordée.

L'auxiliaire de justice désigné ou choisi au titre de l'aide juridictionnelle peut demander des honoraires ou émoluments au bénéficiaire auquel l'aide a été retirée en application du présent chapitre.

##### Article 44

Le retrait de l'aide juridictionnelle rend immédiatement exigibles, dans les limites fixées par la décision de retrait, les droits, redevances, honoraires, émoluments, consignations et avances de toute nature dont le bénéficiaire avait été dispensé. Il emporte obligation pour le bénéficiaire de restituer les sommes versées par l'Etat.

#### TITRE II LES AIDES PARTICULIERES À CERTAINES INTERVENTIONS DE L'AVOCAT

##### Article 45

Des aides particulières sont accordées pour permettre que soit assurée l'intervention d'un avocat :

1° Au cours de la garde à vue, en cas de désignation d'office de celui-ci ;

2° Pour assister un détenu au cours d'une procédure disciplinaire en relation avec sa détention ;

3° Pour assister la personne mise en cause ou la victime qui remplissent les conditions fixées au chapitre 1er du titre 1er pour

bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à l'occasion soit des mesures de médiation et de composition pénales prévues au 5° de l'article 41-1 et aux articles 41-2 et 41-3 du code de procédure pénale, soit des mesures d'aide et de réparation prévues à l'article 12-1 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Dans les cas prévus au 3°, l'aide est accordée par le greffier en chef du tribunal de grande instance, ou par un greffier qu'il délègue, selon des modalités fixées par le décret prévu à l'article 61.

#### **Article 46**

L'avocat qui assure une mission d'assistance en application de l'article précédent a droit, au titre des aides particulières, à une rémunération déterminée par le décret prévu à l'article 61 et pour laquelle l'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation à laquelle les dispositions des trois premiers alinéas de l'article 27, de l'article 28 et de l'article 29 sont applicables.

### **TITRE III L'AIDE À L'ACCÈS AU DROIT**

#### **Article 47**

L'aide à l'accès au droit confère à chacun, et en particulier aux plus démunis, les moyens propres à lui assurer une connaissance effective de ses droits et à lui permettre de les mettre en oeuvre en dehors de toute procédure juridictionnelle.

#### **Article 48**

L'aide à l'accès au droit assure aux personnes qui en bénéficient :

- 1° Une information générale sur leurs droits et obligations ;
- 2° Leur assistance en vue d'une orientation vers les organismes chargés de la mise en oeuvre de leurs droits ;
- 3° Leur assistance dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique ;
- 4° Leur assistance au cours des procédures autres que celles relevant de la première partie de la présente loi ;
- 5° La faculté d'obtenir des consultations en matière juridique ;
- 6° Leur assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques.

#### **Article 49**

Les conditions dans lesquelles s'exerce l'aide à la consultation en matière juridique sont déterminées par le conseil départemental de l'accès au droit en conformité avec les règles de déontologie des personnes chargées de la consultation et dans le respect des dispositions du titre II de la loi du 31 décembre 1971 précitée.

### **CHAPITRE Ier La mise en oeuvre de l'aide à l'accès au droit**

#### **Article 50**

Dans chaque département, un conseil de l'accès au droit est chargé de recenser les besoins, de définir une politique, de dresser et de diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées. A ce titre, le conseil est informé de tous les projets d'action préalablement à leur mise en œuvre et notamment de ceux menés en matière d'accès au droit par les maisons de justice et du droit. Il est consulté sur toute demande de concours financier de l'Etat. Il coordonne les dispositifs auxquels il apporte son concours et procède à leur évaluation. Il donne son avis sur les actions de formation entreprises dans le domaine de l'accès au droit.

Il peut participer au financement des actions poursuivies.

#### Article 51

Le conseil départemental de l'accès au droit est un groupement d'intérêt public régi par les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Il réunit, sur la base d'une convention conclue entre eux, l'Etat et les personnes mentionnées à l'alinéa suivant.

Les règles d'organisation et de fonctionnement du conseil sont, sous réserve des dispositions du présent chapitre, fixées par la convention constitutive conclue entre l'Etat, le département et l'un au moins des organismes professionnels suivants: l'ordre ou l'un des ordres des avocats établis dans le département, la chambre départementale des notaires, la chambre départementale des huissiers de justice. Cette convention fixe les modalités selon lesquelles les membres du conseil participent au financement des activités ou mettent à la disposition du groupement des moyens de toute nature. La convention est approuvée dans des conditions fixées par le décret prévu à l'article 61.

A défaut de convention conclue dans les six mois de la date d'entrée en vigueur de la présente loi prévue à l'article 66, un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice fixe les règles d'organisation, de fonctionnement et de financement du conseil départemental qui est alors composé de l'Etat, du département, et de l'ensemble des organismes professionnels mentionnés à l'alinéa précédent.

#### Article 52

Le conseil départemental est présidé par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département.

Sont membres de ce conseil les présidents des autres tribunaux de grande instance du département, le président du tribunal administratif établi dans celui-ci, ainsi que des représentants des services déconcentrés de l'Etat désignés par le préfet.

Le procureur de la République près le même tribunal de grande instance exerce la fonction de commissaire du Gouvernement.

Le greffier en chef de ce tribunal est secrétaire général du conseil départemental.

#### Article 53

Peuvent devenir membres du conseil départemental :

1° Ceux des organismes professionnels mentionnés au deuxième alinéa de l'article 51 qui ne sont pas membres du conseil au titre de cet article ;

2° La ou les caisses de règlements pécuniaires relevant du ou des

ordres des avocats membres du conseil ;

3° Dans les départements où siège une cour d'appel, la chambre de la compagnie des avoués près cette cour ;

4° A Paris, l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

5° L'association départementale des maires ;

6° La région ;

7° Une ou plusieurs associations œuvrant dans le domaine de l'accès au droit.

Une convention est conclue avec le conseil départemental qui précise les modalités selon lesquelles chaque nouveau membre participe au financement des activités ou met à la disposition du conseil des moyens de toute nature.

#### **Article 54**

Peuvent être appelés par le président à siéger au conseil départemental, avec voix consultative, les communes ou groupements de communes du département ou toute autre personne dont la présence paraît utile.

#### **Article 55**

Le conseil départemental reçoit et répartit les ressources définies à l'article 57.

Les modalités du contrôle financier de l'Etat sont fixées par le décret prévu à l'article 61.

#### **Article 56**

Des conseils départementaux établis dans le ressort d'une même cour d'appel peuvent, par voie conventionnelle, se regrouper afin de constituer un conseil régional de l'accès au droit comprenant l'ensemble des conseils départementaux du ressort ou un conseil inter-départemental de l'accès au droit réunissant certains d'entre eux.

Le conseil régional ou inter-départemental exerce les missions et attributions des conseils départementaux auxquels il se substitue.

Les modalités de regroupement ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement des conseils régionaux et inter-départementaux sont fixés par le décret prévu à l'article 61.

### **CHAPITRE II**

#### **Le financement de l'aide à l'accès au droit**

#### **Article 57**

Le financement de l'aide à l'accès au droit est assuré par :

1° Les participations de l'Etat, du ou des départements et des autres membres du conseil départemental de l'accès au droit ;

2° Les subventions accordées par les autres collectivités territoriales, les établissements publics ainsi que les organismes de sécurité sociale ;

3° Toute autre contribution et notamment celle des caisses des règlements pécuniaires des barreaux du ressort qui ne sont pas membres du conseil départemental de l'accès au droit.

Les fonds destinés à l'aide à l'accès au droit sont versés au conseil départemental, ou dans le cas visé à l'article 56, au conseil régional ou interdépartemental de l'accès au droit.

#### **Article 58**

La rémunération des personnes assurant les consultations juridiques mentionnées au 5° de l'article 48 fait l'objet d'une tarification dans des conditions prévues par le décret prévu à l'article 61.

Le conseil départemental de l'accès au droit peut décider que cette rémunération sera partiellement mise à la charge du bénéficiaire selon un barème qu'il établit en fonction des revenus de l'intéressé et de la nature de la consultation.

### **TITRE IV**

## **LE CONSEIL NATIONAL DE L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE**

#### **Article 59**

Il est créé un Conseil national de l'accès au droit et à la justice placé auprès du Premier ministre et chargé :

1° De recenser les actions menées en faveur de l'accès au droit, permettant aux citoyens de connaître, de faire valoir et de protéger leurs droits, par toute autorité publique ainsi que par le secteur privé ;

2° De proposer toutes mesures propres à améliorer la cohérence et la pertinence des actions d'aide, de renseignements et d'accompagnement des citoyens ;

3° De faire toutes recommandations propres à satisfaire aux exigences de qualité qui doivent guider les actions conduites en faveur de l'accès au droit et à la justice ;

4° De recueillir toutes informations quantitatives et qualitatives sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle et de proposer toutes actions de nature à en améliorer le fonctionnement et notamment à assurer une égalité de traitement sur le territoire national ;

5° De faire procéder à toutes études économiques et statistiques relatives à l'aide juridique ;

6° D'émettre des avis sur tout projet de texte dont il est saisi par le Gouvernement ;

7° D'établir annuellement un rapport sur l'aide juridique ; ce rapport est rendu public.

La composition et les règles de fonctionnement du conseil sont fixées par le décret prévu à l'article 61. Les crédits de fonctionnement de cette instance sont inscrits au budget du ministère de la justice.

#### **Article 60**

Les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public sont tenues de communiquer au conseil national les éléments d'information et les

études dont ils disposent et qui lui apparaissent nécessaires pour l'exercice de ses missions.

Les membres du conseil sont soumis au secret professionnel défini par les articles 226-13 et 226-14 du code pénal.

## TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

### Article 61

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi. Il fixe également les modalités particulières de son application dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ainsi que dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

### Article 62

Les conseils départementaux de l'aide juridique et les conseils départementaux de l'accès au droit constitués ou renouvelés antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi peuvent poursuivre leurs activités, conformément aux dispositions qui leur étaient précédemment applicables, jusqu'à l'expiration de la durée fixée dans leur convention et au plus tard jusqu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

### Article 63

Sous réserve des dispositions prévues à l'article précédent, la loi du 10 juillet 1991 est abrogée, à l'exception de son article 75.

Dans les textes législatifs et réglementaires, les références aux articles abrogés de la loi du 10 juillet 1991 sont remplacées par une référence aux articles correspondants de la présente loi.

### Article 64

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures législatives nécessaires à l'extension et à l'adaptation de ses dispositions à la Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte.

Un projet de loi portant ratification des ordonnances prévues au présent article devra être déposé devant le Parlement dans un délai de dix-huit mois à compter de la date de publication de la présente loi.

### Article 65

Le second alinéa de l'article 585-1 du code de procédure pénale est complété par les mots: " ou pour la demande d'aide juridictionnelle."

### Article 66

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date de publication du décret prévu à l'article 61 qui devra intervenir au plus tard le premier jour du septième mois suivant la date de publication de la présente loi.

Par dérogation à l'alinéa précédent, les dispositions des articles 23 et 25, du quatrième alinéa de l'article 34 et du premier alinéa de l'article 58 entreront en vigueur au 1er janvier de l'année suivant la date de

publication du même décret.

© Ministère de la justice - Février 2002

[Retour haut de page](#)

