

L'ACCES AU DROIT EN CHINE : DE GRANDES REFORMES A PETITS PAS

Le programme Union Européenne – Chine d'accès à la Justice 2013-2016 a pour objectif de permettre des échanges entre les experts de l'Union Européenne et les experts chinois sur l'aide légale. Il s'agit de favoriser le développement de l'accès au droit, notamment dans les régions les moins développées.

Après le congrès de Macao, j'ai eu la chance de retourner en Chine, cette fois à Pékin.

J'ai été mandaté par l'Union Européenne en qualité d'expert auprès du CNB et du CCBE pour participer à un séminaire qui s'est tenu les 1^{er} et 2 septembre à Pékin, suivi d'un voyage d'étude de deux jours dans la province du Hénan.

Le séminaire a réuni des personnalités de haut niveau et a fait l'objet d'une couverture médiatique importante.

Il est à la fois flatteur et réconfortant de constater qu'un géant économique et démographique s'enquiert du fonctionnement des systèmes européens.

Nous avons été reçus par le Vice-Ministre de la Justice chinois, Monsieur Zhao DACHENG. Il a exposé que l'aide légale constituait une réforme fondamentale pour la Chine dans la mesure où il s'agissait d'un élément très important pour le développement de l'état de droit.

Il a rappelé que, lors de la troisième réunion plénière du 18^{ème} comité central du parti communisme chinois, qui s'est tenue à Pékin du 9 au 12 novembre 2013, des objectifs d'extension du taux de couverture de l'aide juridictionnelle, ainsi que l'amélioration du système, avaient été fixés.

Le 21 avril 2014, le Président XI JINPING lui-même a confirmé l'objectif d'étendre le système d'aide légale et d'améliorer sa qualité.

Une loi sur l'accès au droit devrait intervenir en 2015.

Le Vice-Ministre a souligné avoir été impressionné lors de ses voyages en Europe par le système qui a été mis en place dans l'Union Européenne.

La Chine a retenu trois provinces pilotes pour la réforme de l'accès au droit : le Shanxi, province industrielle extrêmement polluée, la Mongolie intérieure, province à forte minorités ethniques et le Henan, province principalement agricole.

1) Le système chinois d'aide juridictionnelle

C'est en 1994 qu'a commencé à être mise en place une aide légale, encore rudimentaire.

En 2003, le Conseil d'Etat de la République chinoise a créé le cadre du système d'aide légale en Chine.

Une dizaine de lois qui abordent la question de l'aide légale, sont alors intervenues, notamment la loi sur la protection des personnes âgées, la loi sur la protection des droits des femmes, la loi sur la protection des mineurs et la loi agricole du peuple.

L'Etat chinois encourage les organisations sociales comme les associations ou les syndicats à promouvoir l'accès au droit sur leurs propres ressources.

Les universités sont également encouragées à créer des cliniques du droit où le public peut rencontrer des étudiants en droit.

Parallèlement, l'Etat central assure un financement pour permettre aux provinces de mettre en place un système d'aide juridique.

Les critères financiers et les domaines couverts par l'accès au droit sont déterminés par les gouvernements de province.

Au niveau national, une priorité est donnée aux personnes âgées, aux handicapés, aux mineurs, aux femmes et aux travailleurs migrants (ceux qui viennent d'une autre région), ainsi qu'aux travailleurs licenciés.

Les provinces ont créé des bureaux ouverts à tous, dans lesquels les bénéficiaires de l'aide légale peuvent rencontrer des avocats qui sont soit des avocats salariés, soit le plus souvent des avocats libéraux.

L'an dernier, un million de consultations juridiques gratuites ont été données en Chine par des avocats qui ont par ailleurs assuré la défense de leurs clients devant les Tribunaux dans 300.000 dossiers.

La Chine a mis en place un numéro de téléphone national (12348) qui permet à chacun d'avoir au téléphone un avocat de 8h à 20h qui l'oriente dans le domaine de l'aide légale.

La particularité du système chinois est de reposer non seulement sur des avocats, mais également sur des salariés juristes et des bénévoles qui donnent des conseils de base et font de la médiation dans des affaires simples.

Ainsi, dans les campagnes, le système repose sur des volontaires « grassroot workers », qui assurent un accès au droit de base et orientent les personnes vers les bureaux d'accès au droit.

On constate le souci de maintenir une proximité permanente avec les citoyens et une mise en œuvre très diversifiée : si l'on veut être efficace à l'échelle d'un milliard 300 millions d'habitants, le pragmatisme est de rigueur !

2) Le séjour d'étude dans le Henan

La délégation européenne a été accueillie dans le Henan par Monsieur Wang Wenhai, Directeur Général du département de la justice de la province.

Les échanges ont été nombreux, les explications ont été précises et abondantes.

Le Henan est une province rurale qui compte une population de plus de 100 millions d'habitants.

40 % de la population du Henan n'a pas les moyens de financer elle-même l'accès au droit et devrait pouvoir bénéficier d'une politique d'aide publique.

Le gouvernement de la province a décidé, en 1997, l'établissement d'un centre de l'aide juridictionnelle du Henan qui a deux missions :

- Le contrôle de la mise en application des politiques et des réglementations en matière d'aide juridique,
- La réception, l'examen, l'orientation des affaires relevant de l'aide juridique.

Certains domaines du droit sont privilégiés : le droit du travail, le droit médical, le droit de la responsabilité, la sécurité sociale, la sécurité sanitaire, les crimes pour lesquels la peine de mort ou l'emprisonnement à vie est encouru.

Le gouvernement provincial souhaite dans l'avenir étendre l'accès au droit à d'autres domaines comme l'environnement ou les transactions immobilières.

L'organisation de l'aide juridictionnelle est extrêmement structurée.

Le Henan compte 177 centres d'aide juridictionnelle couvrant tous les niveaux administratifs (province, ville, comté, district).

En plus de ces 177 centres, on compte 330 bureaux qui sont situés dans les Tribunaux.

Ainsi, les juridictions coopèrent avec les syndicats, les associations de femmes, de handicapés, de jeunes, de personnes âgées, des universités pour créer des « stations de travail » : points d'accès au droit. On en compte 1268.

Le centre de l'aide juridictionnelle du Henan gère également pour la région la « hotline » nationale.

Dans les villages, il y a également des points de liaison gérés par des volontaires qui n'ont pas nécessairement une formation juridique mais qui sont aptes à faire une première approche d'un problème avant de le renvoyer, si besoin est, au centre d'aide juridictionnelle.

Le budget consacré à l'accès au droit par l'Etat et la province s'élève à 97 millions de yuans et il augmente de 5 % chaque année.

L'accès au droit emploie 1028 personnes dont 380 avocats

Ces 380 avocats travaillent à plein temps comme salariés dans les bureaux d'aide juridictionnelle.

Ils organisent le fonctionnement du bureau, participent à la réception des clients, gèrent la hotline.

La plupart des dossiers sont traités par des avocats libéraux qui sont payés 700 yuans par dossier, le premier dossier étant gratuit.

Les avocats ont ainsi l'obligation d'assurer gratuitement un dossier par an (rappelons que les avocats français pratiquent depuis longtemps divers types de bénévolat).

Les centres d'accès au droit donnent une priorité aux avocats volontaires, mais lorsqu'il n'y a pas suffisamment de volontaires, désignent des avocats.

Nous avons visité plusieurs centres d'accès au droit au niveau local, mais également dans une grande ville, celle de Zhengzhou qui compte 4 millions et demi d'habitants.

Il s'agit de locaux de plain-pied, bien situés, souvent flambant neufs, dans lesquels l'accueil est très bien organisé.

Nous avons visité également un cabinet d'avocats qui a accepté d'être un centre d'accès au droit.

Ce cabinet est spécialisé dans le droit des affaires, ce qui n'est nullement incompatible avec son activité importante dans le cadre de l'accès au droit.

Le point d'accès au droit du Tribunal de Zhengzhou est un lieu dans lequel deux avocats se relaient en permanence dans un bureau pour répondre aux questions des justiciables.

Dans les bureaux que nous avons visités, les personnes à l'accueil font à la fois de l'accès au droit, du renseignement juridique et de la médiation.

Les problèmes qui ont été relevés sont un manque de formation des employés d'aide juridictionnelle de base (grassroot workers) et également un besoin de financement supplémentaire.

L'accès au droit dans le domaine pénal n'est pas très développé, mais il nous a été indiqué qu'une priorité était donnée pour les mineurs et pour les personnes incapables d'assurer leur défense.

Ne nous y trompons pas : le taux d'alphabétisation en Chine est remarquablement élevé.

L'inaptitude à assurer sa défense procède surtout d'une insuffisance pécuniaire.

De même, lorsque la peine encourue est la peine de mort ou la prison à vie, un défenseur est fourni par le bureau d'aide légale.

Le Henan a un projet ambitieux : il s'est engagé dans une coopération sur trois ans avec l'Union Européenne pour améliorer ses pratiques, notamment en terme de qualité.

3) Les défis que rencontre l'accès au droit en Chine

Les fonds consacrés à l'aide légale sont insuffisants au regard des besoins croissants.

Il existe d'importantes disparités régionales.

Le nombre d'affaires traitées augmente chaque année de 5 %.

Les professionnels de l'aide juridique n'ont pas la possibilité de satisfaire la totalité de la demande potentielle.

La Chine compte 250.000 avocats pour 1 milliard 300 millions d'habitants, soit un avocat pour 52.000 personnes. La France compte 57.000 avocats pour 64 millions d'habitants, soit un avocat pour 1.122 personnes.

Les besoins sont encore immenses, puisque les Tribunaux chinois traitent chaque année 14 millions d'affaires, dont 1 million d'affaires pénales.

La Chine rencontre donc un véritable défi face à une demande de droit exponentielle.

Aujourd'hui, tous les domaines du droit ne sont pas couverts, notamment le domaine pénal sur lequel portent aujourd'hui les efforts les plus importants.

Depuis la promulgation de la nouvelle loi de procédure criminelle, l'accent est mis sur le droit à un avocat devant tous les Tribunaux.

Les autorités chinoises ont relevé également le manque de formation de ceux qui assurent l'aide juridictionnelle de base.

La Chine souhaite améliorer la qualité des prestations juridiques et à cet effet, souhaite mettre en place un véritable contrôle de qualité.

CONCLUSION

La situation en Chine et dans les pays de l'Union Européenne est très différente quant à l'accès au droit.

Les différents pays de l'Union Européenne ont mis en place depuis longtemps des systèmes d'accès au droit performants.

La Chine, comme il nous a été indiqué, ne fait que démarrer...

En Chine, comme dans l'Union Européenne, de grandes difficultés de financement sont rencontrées, qui obligent à des réformes.

Il est frappant de voir qu'en Chine, comme dans l'Union Européenne, il y a une préoccupation commune : comment assurer l'accès au droit à tous au meilleur coût ?

Les méthodes pour réformer sont très différentes. En Chine, on commence par mettre en place des structures locales qui assurent un accès au droit de base, sans que toute la population éligible ni tous les domaines du droit ne soient couverts.

On se donne ensuite pour ambition d'étendre ce système une fois qu'il aura fait ses preuves et après avoir fait un audit de ce qui se faisait dans toutes les provinces et également dans l'Union Européenne.

La loi n'intervient qu'a posteriori pour valider des systèmes qui auront fait leur preuve.

En Europe, les Etats ont mis en place depuis longtemps des systèmes extrêmement variés, mais toujours très ambitieux.

Aujourd'hui, des réformes interviennent, dans l'urgence, par manque de financement, réformes qui comme en Grande-Bretagne, sont parfois brutales.

La Chine, afin d'améliorer son système d'aide légale, tente des essais dans certaines provinces et participe à une coopération internationale.

En Europe, et régulièrement en France, la réforme de l'aide légale est conduite pour des raisons purement financières, sans que les systèmes mis en place dans les pays voisins n'aient été étudiés et sans que l'impact des décisions n'ait été mesuré.

On le voit : l'horizon de l'accès au droit est encore loin d'être éclairci. Mais les efforts se poursuivent, tant en Chine que dans l'Union Européenne, et qu'ils aient donné lieu à ce type de rencontre juridico-culturelle est à soi seul un facteur d'optimisme.

Jérôme CAYOL
Conseiller du Président