

ACCES AU(X) DROIT(S) / ACCES A LA JUSTICE

Depuis une vingtaine d'années, en droit positif comme en théorie du droit, la notion d'*accès au(x) droit(s)* tend à se séparer de celle d'*accès à la justice*, pour former une catégorie distincte renvoyant à des dispositifs juridiques qui dépassent la classique assistance devant les tribunaux accordée aux plus démunis.

Entre "accès au(x) droit(s)" et "accès à la justice" se sont progressivement établies des relations dont la nature varie en fonction des finalités attribuées à chacune de ces notions.

Traiter de l'accès au(x) droit(s) et de l'accès à la justice oblige à en questionner les possibles sens (I), faisant ainsi apparaître autant d'orientations de recherche (II).

I. ACCES AU(X) DROIT(S) / ACCES A LA JUSTICE : UNE PLURALITE DE SENS

- **Du point de vue théorique**, la notion d'accès au(x) droit(s) peut être considérée comme un moyen complémentaire d'accès à la justice.

Telles étaient les conclusions de la vaste enquête de droit comparé menée dans le cadre de l'Institut européen de Florence ¹(1978-1979). Dans cette étude, la justice constituait un objectif commun à divers procédés : l'aide judiciaire, la protection des intérêts diffus, les règlements hors des tribunaux et les mesures étatiques visant à permettre l'efficacité des lois. L'aide judiciaire, notamment, était considérée comme un procédé de « première vague », nécessaire, sans être suffisant, à la réalisation effective des droits.

Sous cet angle l'accès au droit ouvre prioritairement à l'information sur le(s) droit(s), l'accès au(x) droit(s) sur leur usage effectif – en tant que droits créances – par leurs bénéficiaires potentiels.

- **En droit positif**, l'accès au(x) droit(s) a trouvé divers supports légaux.

- **Au singulier d'abord**, avec la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique, réformant les anciennes procédures d'aide judiciaire et de commission d'office². Dans le droit fil du rapport du Conseil d'Etat sur la

¹ Une présentation synthétique de ces travaux est disponible en français dans Mauro Cappelletti et René David "Accès à la justice et Etat-Providence", *Economica*, 1984.

² Cette forme d'aide a été créée par une loi d'assistance du 22 janvier 1851, réformée par la loi du 3 janvier 1972. La loi de 1991, comme celles qui l'ont précédée, visait dans sa partie relative à l'accès aux tribunaux civils à aider "les plus démunis" à accéder aux

réforme de l'accès aux tribunaux³, la loi a en effet défini l'aide juridique comme la réunion de deux mécanismes : l'aide juridictionnelle et l'aide à l'accès au droit. Cette dernière se réalisait par deux procédés majeurs (art. 53 de la loi de 1991) : la *consultation*, qui tendait à fournir des informations et des conseils sur les droits et obligations ou une assistance en vue de l'établissement d'un acte juridique (art. 60); *l'assistance* devant les commissions à caractère non juridictionnel ou devant les administrations, en vue d'obtenir une décision ou d'exercer un recours préalable obligatoire (art. 63 et 64).

De ce texte, émergent deux conceptions de l'accès au droit. Selon la première, l'accès consiste en la communication d'informations, elle-même conçue comme un moyen de *prévention du recours aux tribunaux*. Ce lien était explicite dans les observations du Conseil d'État, pour qui information juridique et recours au tribunal étaient placés dans une séquence chronologique d'actions.

La deuxième conception est sensiblement différente. L'assistance des administrés se présente comme la version extrajudiciaire de l'assistance devant les tribunaux. L'objectif premier n'est plus d'éviter les tribunaux, mais de *fournir, en dehors d'eux, des garanties comparables à celles qu'ils offrent*.

Cette deuxième dimension de l'aide juridique tend cependant à passer aujourd'hui au second plan.

Dans les faits tout d'abord : sur les 27 conseils départementaux d'aide juridique existant au début de 1998, un seul, celui de Haute-Corse, avait prévu un accompagnement devant les commissions à caractère juridictionnel (constitution de dossiers ou saisine des commissions)⁴. Dans la loi, ensuite : la récente réforme de l'aide juridique par la loi du 18 décembre 1998 a privilégié la dimension d'évitement de la saisine des tribunaux. L'intitulé de la loi, "l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits", ne laisse, du reste, pas planer le moindre doute sur ces finalités, par ailleurs fréquemment évoquées dans les discours du Garde des Sceaux.

institutions de justice. Le bénéfice de l'aide juridictionnelle en matière civile y est donc réservé "aux personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice" (art. 2 de la loi). Dans sa partie d'accès aux tribunaux, le dispositif assure la conformité aux engagements internationaux de la France, notamment au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. L'article 6-1 de la Convention reconnaît en effet un droit à un procès équitable en matière civile et pénale, et la jurisprudence de la Cour européenne interprète cette disposition comme créant, pour chaque état partie, l'obligation d'en assurer l'effectivité en mettant en place un système d'aide judiciaire. Sur ce point, voir CEDH, affaire Airey c/ Irlande, 9 octobre 1979.

³ "L'aide juridique. Pour un meilleur accès au droit et à la justice", Les études du Conseil d'État, Section du rapport et des études, 1990, La Documentation Française, 1991, p. 23.

⁴ Source: Ministère de la Justice, Service de l'information et de la communication, mars 1998.

Les innovations mêmes du texte tendent à privilégier les voies d'évitement : extension de l'aide juridictionnelle aux transactions pré-contentieuses et à la médiation pénale, consécration des maisons de justice et du droit, effacement relatif des formes d'assistance au profit de l'information (art. 53 nouveau)⁵. La formulation de cette préférence était présente déjà dans la préface du professeur René David aux travaux de l'Institut Universitaire Européen : "de 'l'aide judiciaire', il fallait passer à une 'aide juridique' qui pourrait, selon les cas, préparer ou au contraire rendre inutile le recours aux tribunaux. En éclairant les gens sur leurs droits et sur leurs possibilités d'agir, on pourrait obtenir la modification de certains comportements contraires au droit" (1984, p. 4). Et cette conception est largement partagée par les réformateurs de la justice, comme en attestent les discours et rapports qui émaillent les processus législatifs.

- **En passant au pluriel**, l'accès aux droits a trouvé une autre signification avec la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. L'article 1^{er} de cette loi garantit «sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance». Cette proclamation de l'accès aux droits fait de cette catégorie une classe ayant vocation à accueillir une liste de droits fondamentaux, dont la justice constitue cette fois un élément. L'accès aux droits s'entend alors dans le sens de *mise en œuvre effective* des droits fondamentaux. Le titre 1^{er} de ce texte intitulé «de l'accès aux droits» se présente ainsi comme une série d'aménagements des divers droits sociaux rangés en chapitres (accès à l'emploi, accès au logement, accès aux soins, exercice de la citoyenneté), aux fins d'en assurer le bénéfice effectif aux intéressés.

- De ce qui précède ressortent trois définitions possibles de l'accès au(x) droit(s), chacune donnant à la justice une place différente.

En un premier sens, l'accès au(x) droit(s) est considéré comme un *mécanisme d'information* qui assurerait, en tant que tel, l'application spontanée du droit par les intéressés : la justice est placée à l'extrémité de ce processus, comme appareil de sanction, ou de dernier recours.

En un second sens, introduit par la loi de 1991, l'accès au(x) droit(s) constitue une extension des *droits de la défense* dans les procédures non juridictionnelles. Il s'agit donc d'un processus d'extension des garanties du modèle juridictionnel à ces procédures et non d'une alternative au procès.

⁵ Désormais, 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 œuvre 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.

Au troisième sens (celui de la loi sur l'exclusion, notamment), l'accès aux droits s'entend comme l'aménagement des conditions permettant la *réalisation effective des droits*, quels qu'ils soient.

Cet appel d'offres est proposé alors que le contexte, en réponse aux préoccupations d'une gestion plus rationnelle des moyens accordés à la justice institutionnelle, est favorable aux solutions amiables de règlement des litiges. Mais cette manière de concevoir l'accès au(x) droit(s), aujourd'hui dominante, ne fait pas pour autant disparaître les deux autres significations attachées à ce terme. La loi du 29 juillet 1998 conçoit l'accès au(x) droit(s) comme la réalisation effective de droits proclamés. Et la défense des droits devant les commissions non juridictionnelles est aujourd'hui assurée par la loi du 18 décembre 1998, comme elle l'a été par la loi du 10 juillet 1991.

Poser la question de l'accès au(x) droit(s) dans les seuls termes d'une alternative au recours aux tribunaux serait donc excessivement réducteur.

II. ACCES AU (X) DROIT (S) / ACCES A LA JUSTICE : ORIENTATIONS DE RECHERCHE

Les travaux de recherche appelés par le thème accès au(x) droit(s)/accès à la justice devraient trouver leur orientation à partir des définitions retenues ci-dessus, dont le champ reste toutefois largement ouvert. En l'état, l'accent pourrait être mis sur les points suivants : la formation et l'information sur le(s) droit(s) ; l'extension des droits de la défense en-dehors du cadre des juridictions ; les procédés assurant la mise en œuvre effective des droits. Devrait s'ajouter une réflexion sur les solutions négociées des conflits – dans le champ des droits civils et sociaux –, qu'elles en appellent, ou non, à des professionnels du droit.

A. Formation et information sur le(s) droit(s)

Si la problématique générale peut être formulée de manière relativement simple - comment garantir aux citoyens la connaissance et l'exercice effectif de leurs droits ? -, les réponses apportées jusqu'ici n'emportent pas l'unanimité, quel que soit le niveau - de l'éducation, de la formation, ou de l'information - auquel elles se conçoivent.

a. L'éducation au droit

La formation au droit et l'information sur la justice sont souvent présentées comme deux éléments d'une même culture juridique permettant, sinon d'éviter les comportements délictueux (connaissance des interdits et crainte de la sanction), du moins de rendre l'individu sujet de droit, autrement dit "citoyen".

Le justiciable "éclairé", conscient de ses droits et de ses obligations, serait alors apte à (faire) défendre ses intérêts et à respecter ses devoirs ... Pour avoir été maintes fois réitérée tant par les juristes eux-mêmes que par les spécialistes des sciences de l'éducation, cette affirmation n'est restée pas moins, semble-t-il, pour partie infondée. D'une part il a été constaté que les représentations individuelles de la loi ne suivent qu'avec retard l'évolution du droit (Ch. KOURILSKY – 1996), d'autre part les résultats d'études, certes anciens mais non démentis (repris dans B. KUTCHINSKY, Conseil de l'Europe, 1972), tendent à prouver que "la connaissance juridique n'est une condition ni nécessaire ni suffisante du respect de la loi".

Etablissant une distinction entre "conscience de la loi" (conscience de son existence) et "connaissance de la loi" (connaissance plus ou moins grande de ses dispositions), B. KUTCHINSKY notait que "la plupart des législateurs et certains philosophes du droit semblent croire que dès qu'une loi a été votée au parlement, la conscience et la connaissance nécessaire de la loi existent automatiquement dans le public". "Il n'est pas besoin d'enquête, ajoute-t-il, pour démontrer combien cette supposition est mal fondée. Les juristes professionnels n'auraient pas grand chose à faire si le citoyen était un expert en droit"⁶.

Mais parce que l'école est souvent considérée comme un lieu privilégié d'acquisition de l'expérience de la justice et du droit, il reste que la tentation revient périodiquement, sans se concrétiser réellement, d'inclure dans les programmes scolaires – à des niveaux qui varient : le collège, (voire avant), le lycée – des rudiments de connaissance juridique. Moins pour faire des élèves d'aujourd'hui des plaideurs autonomes demain, que pour les rendre conscients qu'ils sont titulaires de droits et de devoirs et que des mécanismes (procédures) et institutions (tribunaux ou autres instances de règlement des conflits) existent pour assurer le respect des uns et sanctionner les manquements aux autres. Une conscience à laquelle contribue d'ailleurs la justice du système éducatif lui-même : qu'il s'agisse de l'appréciation de ses résultats scolaires ou de son rapport à la hiérarchie, l'élève est soumis à des jugements prononcés par ses professeurs et/ou son chef d'établissement. L'expérience est capitale dans la mesure où elle semble, pour beaucoup, déterminer les relations présentes et futures de l'élève à la justice et aux institutions⁷. Il importe alors de connaître les modalités de mise en œuvre des droits au sein des établissements, les voies de recours, les procédures par lesquelles les règles sont connues et appliquées.

S'il n'apparaît pas souhaitable, dans le cadre de cet appel d'offres, de recourir à de nouvelles enquêtes sur le niveau de connaissance du droit

⁶ Il serait intéressant de s'interroger sur les conditions selon lesquelles les textes législatifs et réglementaires sont - ou non - utilisés.

⁷ La justice du système éducatif. Denis Meuret éd. De Boeck Université, Paris, Bruxelles 1999.

par le public – dont on sait qu'il est extrêmement faible – un bilan des quelques expériences de socialisation ou, simplement, de sensibilisation juridique, menées dans le cadre scolaire et, peut-être, extra scolaire, est envisageable. Hors même ces expériences, mais sans évidemment les exclure, les conceptions que se font de la justice et du droit les élèves et les enseignants seraient à approfondir.

Une attention particulière pourrait également être accordée aux usages, éventuellement différenciés, que peuvent faire de leurs droits des personnes ayant – ou non - pu bénéficier d'un tel enseignement élémentaire.

Enfin, la situation du système éducatif français vis-à-vis de la justice et du droit est-elle singulière au regard de celle d'autres pays ?

b. La formation aux droits

Elle se conçoit pour tous ceux qui, bénévolement ou moyennant finances, sont amenés, dans le cadre de leurs engagements (sociaux, associatifs,...) ou de leurs professions (avocats, travailleurs sociaux, agents d'administrations ou de services), à informer, conseiller les justiciables.

Qu'ils agissent à la demande des particuliers ou de leur propre initiative (tout particulièrement dans le cadre de dispositifs législatifs prévoyant la recherche des titulaires de droits), de ces conseillers ou experts divers doivent disposer d'une connaissance approfondie des droits et procédures spécialisés, d'autant que leur responsabilité peut, éventuellement, être engagée sur les conseils juridiques qu'ils donnent. Des questions spécifiques se posent peut-être pour les associations d'information juridique de proximité : quelles sont les modalités d'un partenariat avec l'institution judiciaire tout spécialement dans le cadre des conseils départementaux d'accès au droit, quel contrôle exercer sur la qualité du service quelles rendent? Se situent-elles en complémentarité ou en concurrence avec, notamment, les avocats ?

c. L'information sur le(s) droit(s)

Elle peut être collective ou individuelle, générale ou spécialisée, ces dimensions pouvant elles-mêmes se croiser. Les consommateurs, par exemple, peuvent être informés de leurs droits et un acheteur insatisfait, des conditions de son remboursement.

Les lieux et modalités d'information, ou de simple sensibilisation, au(x) droit(s), sont d'une extrême diversité, que peuvent illustrer tout aussi bien les conseils départementaux d'accès au droit, les permanences d'information juridique itinérantes en milieu rural, les points d'accès au(x) droit(s) dans les quartiers sensibles, les associations ou syndicats... que les journées "portes ouvertes", les brochures d'information, les interventions de professionnels du droit dans des établissements scolaires...

L'information peut aussi prendre un caractère plus directement institutionnel. Ainsi la loi du 31 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoit qu'il sera inséré un article L353-3 dans le code du travail, ainsi rédigé : "afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits, l'Etat, les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi fixent les règles de constitution de comités de liaison auprès de leurs échelons locaux dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives".

Une disposition comparable est prévue par l'art 76 de la même loi de 1998, qui se rapporte aux établissements de santé, publics ou privés. Ceux-ci sont invités à mettre en place des permanences d'accès aux soins de santé adaptées aux personnes en situation de précarité "visant à faciliter leur accès au système de santé et à les accompagner dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits"⁸.

Enfin il convient de citer les conclusions du groupe interministériel d'aide aux victimes présidé par Mme M-N. LIENEMANN ("Rapport pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes" - mars 1999 -) selon lesquelles "il appartient[] à l'Etat d'assurer la recherche systématique des victimes [ignorées] afin de leur accorder un traitement égalitaire". Sont alors faites des propositions d'amélioration de l'information des victimes, de leur accueil, de leur accompagnement, de leur indemnisation ...

Les trois exemples cités, auxquels pourrait être ajouté celui de la couverture maladie universelle, convergent sur une prise en charge institutionnelle des individus - en l'espèce les plus démunis ou en situation de détresse - avec un objectif qui se veut simultanément d'information (sur les droits), d'orientation (vers les structures) et d'accompagnement (dans

⁸ Dans son intervention "accès aux droits sociaux et médiation institutionnelle dans les organismes de sécurité sociale" lors des premiers entretiens de Saint-Denis sur "la ville, lieu de justice" N. Kasteman (conseillère de la recherche à la CNAF) fait observer que "l'enjeu de l'accès aux droits n'a commencé à émerger que récemment dans la gestion de la branche assurance-maladie". Elle note également que "le décret du 7.03.1995 pris en application de la loi du 25.07.1994 (article R 161-8-8 - code de la Sécurité Sociale -) et prévoyant l'affiliation immédiate pour trois mois à l'assurance personnelle du régime général, des usagers qui en faisaient la demande, à charge pour l'organisme de rechercher pendant cette période de quel régime relevait l'usager était, d'après le rapport Boulard [sur l'assurance maladie universelle], l'exemple type d'une bonne loi sous utilisée. Et il est vrai, ajoute-t-elle, qu'aucune campagne d'information n'a permis aux usagers d'être renseignés sur cette possibilité nouvelle".

les démarches). Une procédure qui trouverait également tout son sens en s'appliquant à ceux qui, de fait ou juridiquement, ne peuvent pleinement exercer leurs droits : personnes placées dans des établissements pénitentiaires ou psychiatriques, dans des maisons de retraite, personnes sous tutelle ...

Ces personnes, à divers titres fragiles, apparaissent principalement - mais non exclusivement - concernées par ces procédures mais l'on peut, sur un plan très général, se demander si l'information est un moyen adéquat d'accès à la justice, alors même que "la complexité croissante de la réglementation [...] rend de plus en plus difficile l'accès direct des bénéficiaires potentiels aux prestations"⁹ ?

B. L'extension des droits de la défense en dehors du cadre juridictionnel

Des droits sont quotidiennement mis en jeu dans le cadre de procédures qui ne revêtent aucun caractère juridictionnel. La question se pose de l'intervention de professionnels du droit dans ces contextes, notamment lorsque se trouvent face à face des parties de force inégale.

- a. Elle concerne, en tout premier lieu, les rapports entre les *administrés et les personnes publiques*. C'est cette situation que visait le Conseil d'Etat dans son rapport de 1990, et qui sera prise en charge au titre de l'accès au droit pour assurer la défense des intéressés dans la phase de la décision préalable. C'est tout le mérite de cette loi que d'avoir rendu visibles des procédures qui se déroulent devant des commissions intervenant dans des matières "techniques", et qui n'ont pas le caractère de juridictions : commissions d'admission à l'aide sociale, commissions régionales d'invalidité, d'inaptitude et d'incapacité permanente, (article L. 144-1 code de la Sécurité Sociale), commissions de surendettement, commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, du contentieux des travailleurs handicapés, commissions disciplinaires d'organismes tels que les établissements scolaires, les ordres professionnels ... voire le bureau d'aide juridictionnelle lui-même, un avis de la Cour de cassation ayant rappelé, conformément à une jurisprudence ancienne, qu' "il n'est pas une juridiction"¹⁰. Ces procédures constituent autant de terrains d'observation, avec en toile de fond des problématiques connexes : celle de l'émergence d'un nouveau marché de spécialisation pour les avocats et les consultants divers (notaires, huissiers, experts juridiques ...), celle des incidences du développement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui tend à assimiler ces organismes à des juridictions chaque fois qu'elle estime, en application de l'article 6-1 de la convention, que sont, pour toute personne, soulevées "des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ou sur le bien-fondé de toute accusation

⁹ P. Steck, 1998, cité par N. Kasteman.

¹⁰ Avis du 9 juillet 1993, D. 1994, p.137.

en matière pénale dirigée contre elle". Il peut être, là, question de la participation des juges judiciaires à des commissions non juridictionnelles : par quoi cette présence se justifie-t-elle ? Quelles en sont les incidences sur l'éventuelle saisine ultérieure d'une juridiction judiciaire ?

- b. Mais si l'attention a été tôt attirée vers les commissions administratives, on s'est moins préoccupé de la défense des droits des intéressés dans les procédés de règlement des litiges non juridictionnels, qu'ils soient de type conventionnel (transactions), ou qu'ils fassent intervenir des tiers (conciliateurs, médiateurs, ou juges). Ces différents procédés ont en effet en commun de mettre en jeu les droits d'action des parties : la transaction, parce qu'elle est revêtue de l'autorité de la chose jugée à l'égard du litige initial, les causes d'extinction de l'instance accessoires à l'extinction de l'action (transaction, acquiescement, désistement d'action, article 384 du Nouveau code de procédure civile), sont autant de procédés qui conduisent à une disparition du droit d'action. Ce droit d'action, on le sait, est défini par la doctrine processualiste comme " la faculté d'obtenir d'un juge une décision sur le fond de la prétention soumise " (MOTULSKY, 1964)¹¹. Il s'agit d'un droit subjectif, distinct de celui que le demandeur revendique contre le défendeur, qui s'exerce, non à l'égard du défendeur, mais à *l'égard du juge*, qui doit juger sous peine de déni de justice. L'analyse des incidences, sur le droit d'action, des conventions de règlement des conflits, qu'elles soient ou non conclues sous l'égide d'un tiers, est donc une question centrale, dont l'actualité est renouvelée par la faveur accordée à leur développement. Se pose aussi la question du contrôle du contenu de telles conventions. Pour ce faire, des observations sectorielles peuvent être envisagées : par *type de litige*, comme les transactions après licenciement, ou en matière d'assurance- construction, selon *le lieu de réalisation* des accords : devant les conciliateurs de justice, les commissions de conciliation en matière de loyers ou les conciliateurs médicaux. Le rôle des *assurances de protection juridique* dans ce type d'actions devrait également être pris en considération.

C- Les procédés assurant la mise en œuvre effective des droits

Depuis la loi du 1^{er} décembre 1988 instaurant le RMI, qui avait mis en place une procédure d'alerte permettant de signaler les bénéficiaires potentiels de l'allocation, la préoccupation de recherche active des titulaires de droits est au centre des dispositifs sociaux. La loi du 29 juillet 1998 a fait de l'accès aux droits un des moyens privilégiés de lutte contre l'exclusion.

¹¹ H. Motulsky, un des "pères" du Nouveau code de procédure civile, soutenait avec force ce principe d'autonomie, contre la thèse subjectiviste illustrée par la formule fameuse de Demolombe "l'action, c'est le droit à l'état de guerre". La thèse soutenue avec succès par Motulsky était que "l'action postule une règle de droit différente de celle qui consacre le droit substantiel" (Motulsky, 1964).

L'ouverture de ces droits est souvent un préalable à l'accès à la citoyenneté, surtout dans les zones où les contacts avec l'institution ne sont pas des plus aisés.

- a. Certes, l'observation de ces dispositions relève en premier lieu des organismes chargés de les mener à bien. Mais, des actions de recherche concertées peuvent être envisagées avec les services concernés (comme le service de Recherche, Prévisions et Statistiques de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales), pour mettre en place des protocoles d'enquêtes communs. D'ailleurs, l'appel d'offres que vient de lancer la CNAF sur le thème « Famille et droit de la protection sociale » pose les questions d'accès au(x) droit(s) en des termes très proches de ceux employés ici.
- b. Au-delà, la question de la mise en œuvre des droits peut être appréhendée sous un angle contentieux, en ouvrant les dossiers peu explorés des tribunaux spécialisés : tribunaux des affaires de sécurité sociale, tribunaux du contentieux de l'incapacité, commissions départementales et centrale d'aide sociale. Il s'agit, dans cette perspective, de situer les points litigieux soulevés en matière d'interprétation de textes attribuant des droits dont la complexité est source de divergences d'interprétations. Là encore, l'approche pourra être sectorielle, permettant d'identifier plus précisément les problèmes qui font obstacle à l'allocation de droits : la question de l'isolement pour certaines prestations sociales, la mesure de l'obligation alimentaire pour l'attribution de l'aide sociale, les contraintes budgétaires pesant sur l'enveloppe générale des prestations...

D- Les solutions négociées des conflits

Toute tentative d'évaluation des effets qualitatifs et quantitatifs d'évitement des tribunaux produits par la loi du 18 décembre 1998 est rendue bien improbable en raison du manque de recul vis-à-vis des conditions pratiques de mise en œuvre de ses dispositions, eu égard, ensuite, aux difficultés méthodologiques, aggravées par cette même jeunesse de la loi, que supposerait une telle démarche.

Il apparaît toutefois possible, à partir de l'observation des pratiques professionnelles à l'œuvre dans ce champ des solutions négociées des conflits, de mener diverses investigations visant à identifier les lieux où sont conduites ces négociations, les types de litiges et les catégories de justiciables concernés, la nature et le contenu des solutions adoptées, leur portée : c'est à dire les conditions d'exécution des accords transactionnels. Sur ce dernier point, essentiel, qu'en est-il du contrôle exercé par le juge sur les contrats, notamment dans le cas d'accords emportant renonciation à des droits non disponibles ? L'article 1441-4 du NCPC (décret du 28 décembre 1998 avec entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999) précise que : "le président du tribunal de grande instance, saisi sur requête par une partie à la transaction, confère force exécutoire à l'acte qui lui est présenté". Le juge devra donc vérifier qu'il s'agit bien d'une transaction et qu'elle n'est pas contraire à l'ordre public.

Il conviendrait, enfin, de pousser les investigations sur les pratiques professionnelles elles-mêmes, en tant que constitutives d'un marché du conseil juridique qui, s'il n'est pas nouveau, n'en présente pas moins de nouvelles dimensions, de nouvelles segmentations, l'aide juridictionnelle pouvant désormais être accordée en vue de parvenir à une transaction avant l'introduction de l'instance (article 1^{er} de la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits – dispositions modifiant la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique). A cet égard il convient, semble-t-il, de distinguer entre la phase de négociation de la transaction, exempte de formalisme procédural et ouverte à l'intervention de tout officier public ou ministériel, des associations et des syndicats et la phase de conclusion, conduite avec le concours d'un avocat qui, seul, peut bénéficier de l'aide juridique.

La première phase, celle des pourparlers, autorise donc une concurrence entre divers experts juridiques. Les enjeux en sont, principalement peut-être, économiques. Toute analyse de ce marché émergent du conseil juridique devrait pleinement intégrer cette dimension de l'économie et prendre en compte les stratégies qu'elle suppose de la part des différents acteurs présents sur ce marché (avocats, notaires, experts juridiques, associations diverses, syndicats,...) pour lesquels se pose la question de leur formation, de leur spécialisation – face à la diversité de la demande -, de leur déontologie et de leur responsabilité.

* * *

Cet appel d'offres a été conçu comme un texte d'orientation plus que comme le support de thématiques précises : sur le fond, l'initiative des propositions appartient aux chercheurs, dans le cadre des éléments de définition et de problématique retenus ci-dessus.

Cette ouverture se conjugue toutefois avec une exigence forte de points de vue disciplinaires multiples mobilisant séparément ou, de préférence, conjointement, tant le droit que la sociologie, l'économie, l'histoire, la science politique, l'anthropologie, les sciences de l'éducation...

Une dimension comparative est également vivement souhaitée, mettant en regard aussi bien les diverses administrations, par le biais des droits qu'elles créent et des pratiques qu'elles génèrent, que les différents systèmes nationaux.

Les deux précédents appels d'offres de la Mission de recherche droit et justice (modes alternatifs de règlement des litiges – parquet et politique pénale) ayant eu une dimension pénale forte, l'inflexion est mise, dans la présente offre, sur le domaine civil, pris toutefois en son sens le plus large.

La plus grande attention devra être accordée aux critères de choix des terrains d'observation. L'accès aux données devra faire l'objet d'une vérification préalable.

Les méthodes d'investigation seront précisées avec soin.
Les résultats attendus seront, dans le projet de recherche proposé, situés parmi les travaux existant sur ce thème.

* * *

Des informations sur le dispositif juridique accès au droit/accès à la justice sont accessibles sur le site internet du Ministère de la justice
<http://www.justice.gouv.fr> (rubrique Actualités – option Réforme de la justice).

* * *

Les dispositions rappelées ci-dessus sont, pour partie, reproduites et développées dans la notice "modalités de soumission à l'appel d'offres" jointe au présent document.

* * *