

CONSEIL D'ÉTAT
SECTION DU CONTENTIEUX

MÉMOIRE AMPLIATIF

POUR :

L'INSTITUT POUR LA JUSTICE

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont le siège est situé 140 bis, rue de Rennes - 75 006 Paris, représentée par sa présidente en exercice, domiciliée en cette qualité audit siège.

Ci-après, « le requérant ».

CONTRE :

LE PREMIER MINISTRE

LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

OBJET :

Annulation pour excès de pouvoir du refus de Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, explicité par la lettre du 20 février 2014 à la demande d'abrogation du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Par une requête sommaire, déposée le 18 avril 2014, l'Institut pour la Justice a déféré au Conseil d'État, pour annulation, le refus de Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, explicité par la lettre du 20 février 2014 à la demande d'abrogation du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Le présent mémoire ampliatif a pour objet d'expliciter les raisons de fait et de droit pour lesquelles ce décret doit être annulé.

I. – FAITS

L'Institut pour la Justice est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, créée au printemps 2007 par un groupe de citoyens responsables et indépendants afin de promouvoir une justice plus protectrice des citoyens et plus équitable vis-à-vis des victimes. D'après ses statuts, il a plus particulièrement pour objet : « [l']action sociale d'écoute, d'orientation et de soutien aux victimes de l'insécurité et de toute forme de violence, ainsi qu'à leurs familles » ; « [l]a promotion par tous moyens légaux d'une meilleure organisation du système judiciaire en France, et de meilleures politiques de protection de la personne et du maintien de l'ordre public » ; « [l]a défense des droits fondamentaux de la personne par tous moyens légaux ».

Par un courrier du 19 décembre 2013, l'Institut pour la Justice a demandé au Premier ministre l'abrogation du décret du 19 décembre 1991, qui fixe les modalités d'application de l'aide juridictionnelle. Cette contribution financière est accordée par l'État aux personnes dont les revenus sont insuffisants pour faire valoir leurs droits en justice, en matière gracieuse comme en matière contentieuse, en demande comme en défense, et ce devant toutes les juridictions. Par ce recours, l'Institut pour la Justice requerrait de revaloriser la rémunération de l'avocat de la partie civile et d'établir une parité avec la rémunération de l'avocat de la personne poursuivie afin de garantir un égal accès à la justice et à une défense pour tous.

La garde des Sceaux, ministre de la Justice, par sa lettre datée du 20 février 2014, a explicitement rejeté la demande présentée par l'Institut pour la Justice.

L'Institut pour la Justice a déféré à l'annulation du Conseil d'État, le décret du 19 décembre 1991 et le refus de Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, par requête sommaire, enregistrée le 18 avril 2014.

C'est cette requête que le présent mémoire ampliatif a pour objet de compléter.

II. – DISCUSSION

A. - Sur l'illégalité externe du décret attaqué

La loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique mentionne, au dernier alinéa de son article 4, que : « Pour les Français établis hors de France, les plafonds prévus par le premier alinéa [pour l'aide juridictionnelle totale et pour l'aide juridictionnelle partielle] sont établis par décret en Conseil d'État après avis de la commission permanente pour la protection sociale des Français à l'étranger ».

Or, le décret du 19 décembre 1991 a été pris par le Premier ministre sans l'avis de la commission permanente pour la protection sociale des Français à l'étranger.

Le décret attaqué est entaché d'un vice de procédure et ne pourra donc qu'être annulé.

B. - Sur l'illégalité interne du décret attaqué

L'article 90 du décret du 19 décembre 1991 prévoit que le montant de la contribution de l'État à la rétribution des avocats qui prêtent leurs concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est déterminé en fonction du produit d'une unité de valeur et d'un coefficient variant selon la nature des procédures concernées. Le tableau annexé à cet article présente au paragraphe VI les procédures pénales dans lesquelles l'avocat intervient pour assister ou représenter la partie civile et aux paragraphes VII à XII celles dans lesquelles il intervient pour assister ou représenter le mis en cause ou le condamné.

Le montant de la rétribution des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle varie logiquement en fonction des missions qui peuvent leur être confiées. Mais, dans une même procédure, les coefficients diffèrent également selon que les avocats agissent pour défendre l'inculpé ou la victime.

Le coefficient de la ligne « VI.4. Assistance d'une partie civile ou d'un civilement responsable devant la cour d'assises, la cour d'assises des mineurs ou le tribunal pour enfants statuant au criminel » est de 35, tandis que celui de la ligne « VII.2. Assistance d'un accusé devant la cour d'assises, la cour d'assises des mineurs ou le tribunal pour enfants statuant au criminel » est de 50. Ces coefficients peuvent être majorés de 8 unités de valeur par demi-journée d'audience supplémentaire et de 2 unités de valeur dans la limite de 4 unités de valeur, lorsque l'avocat ayant assisté la partie civile ou l'accusé au cours de l'information devant le pôle de l'instruction appartient au barreau établi près le tribunal de grande instance au sein duquel est établi le pôle et que l'audience a lieu en dehors du ressort de compétence territoriale de ce tribunal.

Le coefficient de la ligne « VI.5. Assistance d'une partie civile pour une instruction correctionnelle » est de 8, alors que celui des lignes « VIII.4. Instruction correctionnelle avec détention provisoire (JI ou JE) », « VIII.5. Instruction correctionnelle sans détention provisoire (JI) » et « VIII.6. Instruction correctionnelle sans détention provisoire (JE) avec renvoi devant le tribunal pour enfants » sont respectivement de 20, 12 et 12. Ces coefficients à

l'exception du dernier sont majorés de 2 unités de valeur pour chaque acte d'instruction nécessitant l'assistance de l'avocat devant le pôle de l'instruction lorsque cet avocat appartient au barreau établi près le tribunal de grande instance initialement compétent.

Le coefficient de la ligne « VI.6. Assistance d'une partie civile pour une instruction criminelle » est de 18, tandis que le coefficient de la ligne « VII.1. Instruction criminelle » est de 50. Ces coefficients sont majorés de 2 unités de valeur pour chaque acte d'instruction nécessitant l'assistance de l'avocat devant le pôle de l'instruction lorsque cet avocat appartient au barreau établi près le tribunal de grande instance initialement compétent.

Par ailleurs, le paragraphe VI ne comprend pas de coefficient spécifique quand l'avocat de la partie civile intervient devant la juridiction d'application des peines statuant sur une demande de libération conditionnelle sur le fondement de l'article 730 du code de procédure pénale. Pourtant, le paragraphe « XI. – Procédures d'application des peines » envisage à la ligne « XI.1. Assistance d'un condamné devant le juge de l'application des peines ou le juge des enfants statuant en matière d'application des peines, le tribunal de l'application des peines ou le tribunal pour enfants statuant en matière d'application des peines » et prévoit un coefficient de 4 pouvant être majoré de 1 unité de valeur lorsque le débat contradictoire ou une audition préalable du condamné en présence de son avocat a lieu au sein de l'établissement pénitentiaire.

1. - Sur la violation du principe d'égalité

Le principe d'égalité est édicté aux articles premier, 6 et 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, aux alinéas premier, 3, 11, 12, 13, 16 et 18, mais aussi dans la Constitution du 4 octobre 1958, dès le préambule et aux articles premier, 2 et 3. L'égalité constitue également un principe général du droit (C.E., sect., 9 mars 1951, n°92 004, dit arrêt Société des concerts du Conservatoire, Rec. Lebon, p.151) et un principe à valeur constitutionnelle (C.C., décision n°79-107 D.C. du 12 juillet 1979, Examen de la loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, Rec. p.31). Le principe d'égalité s'impose donc au législateur et *a fortiori* au pouvoir réglementaire.

Le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques interdit que, dans le cadre du service public de la justice, deux administrés soient traités de manière inégale dans des situations qui ne sont pas fondamentalement différentes.

Or, d'une part, le tableau annexé à l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 prévoit, dans une même procédure, que les avocats défendant les intérêts des victimes soient moins rétribués que les avocats agissant pour le compte de personnes inculpées. D'autre part, il omet de reconnaître, dans les procédures d'application des peines, le rôle joué par l'avocat de la partie civile en vertu de l'article 730 du code de procédure pénale et d'envisager sa rémunération au titre de l'aide juridictionnelle, alors qu'il comporte des dispositions détaillées relatives à la rémunération de l'avocat du condamné.

De plus, la disparité introduite par le pouvoir réglementaire entre la rémunération de l'avocat de la partie civile et celle de l'avocat du mis en cause, pour la même procédure, viole le principe d'égalité devant la justice, puisque deux justiciables, suivant leur qualité de partie

civile ou de mis en cause, n'ont pas un accès identique à la justice pénale. Elle contrevient également au principe d'égalité des armes, puisqu'elle incite les avocats à consacrer moins de temps et d'efforts à la défense des parties civiles qu'à celle des inculpés. Pourtant, l'avocat représente bien souvent l'unique référent des victimes et participe à l'accompagnement psychologique des victimes tout au long de la procédure pénale.

Le décret attaqué est entaché d'illégalité, en ce qu'il viole le principe d'égalité. Il ne pourra donc qu'être annulé.

2. - Sur l'erreur manifeste d'appréciation

La minoration de la rémunération de l'avocat de la partie civile par rapport à celle de l'avocat de la personne poursuivie, pour une même procédure, n'est pas justifiée.

À l'époque de l'adoption du décret du 19 décembre 1991, les prérogatives des parties civiles étaient limitées. La victime a progressivement vu sa place reconnue dans le procès pénal et les différences entre les parties en termes de droits et de quantité de travail pour l'avocat ont fini par s'estomper.

Aujourd'hui, le rôle de ces avocats est globalement similaire, en dehors de l'hypothèse où le prévenu, le mis en examen ou l'accusé a été placé en détention provisoire. Durant l'instruction, l'avocat de la partie civile peut formuler des demandes d'actes, participer à l'exécution des différents actes de l'information ou demander au juge de se prononcer sur la suite à donner au dossier. À l'audience, le travail des avocats est également très proche : ils sont tous deux présents, interrogent les témoins et les parties, puis plaident.

La rémunération de l'avocat de la partie civile dans le cadre de l'aide juridictionnelle apparaît nettement insuffisante et impose d'être revalorisée afin d'établir une parité avec la rémunération de l'avocat de la personne poursuivie.

En établissant une disparité entre la rémunération de l'avocat de la partie civile et celle de l'avocat de la personne poursuivie, pour des procédures de nature identique, le pouvoir réglementaire a entaché l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 d'une erreur si grossière et si flagrante qu'elle doit être sanctionnée.

À tous égards, l'annulation du décret attaqué s'impose.

PAR CES MOTIFS

**et tous autres à produire, déduire ou suppléer dans un mémoire ultérieur,
et au besoin d'office**

Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Conseil d'État de bien vouloir :

ANNULER, purement et simplement, le décret attaqué en tant qu'il renferme les vices qui ont été exposés,

METTRE A LA CHARGE DE L'ÉTAT le versement d'une somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative, au titre des frais exposés dans la présente instance et non compris dans les dépens,

Sous toutes réserves, notamment de tous autres éléments de droit ou de fait à produire ultérieurement par mémoire complémentaire ou en réplique, et de tous autres recours.

À Paris, en cinq exemplaires, le 18 juillet 2014.

Bordereau de communication

Pièces déjà communiquées :

1. – Décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, publié au Journal officiel de la République française n°0296 du 20 décembre 1991, page 16 609.
2. – Loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, publiée au Journal officiel de la République française n°0162 du 13 juillet 1991, page 9 170.
3. – Lettre au Premier ministre du 19 décembre 2013 demandant l'abrogation du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991.
4. – Réponse de la garde des Sceaux, ministre de la Justice, par une lettre datée du 20 février 2014.
5. – Requête introductive en annulation pour excès de pouvoir du 18 avril 2014 demandant l'annulation du refus de Madame la garde des Sceaux, ministre de la Justice, explicité par la lettre du 20 février 2014 à la demande d'abrogation du décret n°91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.
6. – Statuts de l'association Institut pour la Justice.
7. – Publication de la constitution de l'association Institut pour la Justice, Journal officiel de la République française, Lois et décrets – Associations, volume 139, numéro 21, du 26 mai 2007, page 2 635, annonce n°1398.
8. – Récépissé de déclaration d'association par la Préfecture de Paris Ile-de-France.
9. – C.E., sect., 9 mars 1951, n°92 004, dit arrêt Société des concerts du Conservatoire, Rec. Lebon, p.151.
10. – C.C., décision n°79-107 D.C. du 12 juillet 1979, Examen de la loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, Rec. p.31.