

N° 13BX01825

M. Bernard G.

M. Didier Péano
Président

M. Olivier Mauny
Rapporteur

M. David Katz
Rapporteur public

Audience du 7 octobre 2014
Lecture du 4 novembre 2014

37-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Bordeaux

(2^{ème} Chambre)

Vu la requête enregistrée le 4 juillet 2013 présentée pour M. Bernard G. , demeurant à Aubignac Neuvic (19160), par Me Dias ;

M. G. demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1100128 du 30 mai 2013 par lequel le tribunal administratif de Limoges a rejeté sa requête tendant à l'annulation de la décision du 25 novembre 2010 par laquelle le garde des sceaux ministre de la justice et des libertés et le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ont refusé de lui attribuer la seconde fraction de l'aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat aux conditions nouvelles résultant de la suppression de certains tribunaux de grande instance ;

2°) d'annuler la décision du 25 novembre 2010 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient :

- que la décision refusant de lui accorder la seconde fraction de l'aide a bien été justifiée par le fait qu'il n'avait pas bénéficié de la première, et que ce motif de la décision

attaquée est contraire aux dispositions de l'article 2 du décret du 29 juillet 2008 qui ne lie pas l'attribution de la seconde fraction à celle de la première ;

- que les conditions d'attribution de l'aide aux seuls avocats inscrits au barreau d'un tribunal de grande instance supprimé à la date du 14 février 2008 portent atteinte au principe d'égalité, principe à valeur constitutionnelle résultant notamment de l'article 1er de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

- que les dérogations à ce principe sont admises dès lors qu'elles sont en rapport avec l'objet de la norme et qu'elles ne sont pas disproportionnées au regard des différences de situation la justifiant ;

- que dès lors qu'elles ont pour conséquence de consacrer un traitement différent pour des personnes qui se trouvaient dans la même situation par rapport à la suppression du tribunal à un instant précis et indépendamment de la date de leur inscription au barreau et que l'atteinte est manifestement disproportionnée au regard des différences de situations susceptibles de la justifier ;

- que le décret du 15 février 2008 a été abrogé et remplacé par le décret du 30 octobre 2008 qui a supprimé le tribunal de grande instance de Tulle ;

- qu'il ne pouvait donc pas être imposé aux avocats, issus d'un barreau rattaché à un tribunal supprimé par le nouveau décret, la date du 17 février 2008 prévue par le décret du 15 février 2008 ; que la date du 17 février 2008 correspond en outre à la date d'entrée en vigueur du décret du 15 février 2008, lequel a été abrogé ;

- que l'article 1er du décret du 29 juillet 2008 aurait donc dû être modifié pour faire apparaître la date d'entrée en vigueur du décret du 30 octobre 2008 ;

- que les dispositions du décret du 30 octobre 2008 ne pouvaient pas entrer en vigueur le 17 février 2008, sous peine de porter atteinte au principe de non rétroactivité ;

Vu le jugement et la décision attaqués ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 17 mars 2014, présenté par la garde des sceaux, ministre de la justice qui conclut à titre principal à l'irrecevabilité de la requête et à titre subsidiaire au rejet de la requête au fond ;

Elle fait valoir :

- que la requête en appel de M. G. a été enregistrée au greffe le 4 juillet 2013 contre un jugement en date du 30 mai 2013 et que ne justifiant pas de la date de la notification, sa requête est irrecevable ;

- que la demande de M. G. a été rejetée au seul motif qu'il ne démontre pas qu'il était inscrit au barreau de Tulle à la date du 17 février 2008 ;

- que la circonstance que M. G. n'ait pas sollicité la première fraction de l'aide est sans incidence sur la condition d'inscription au barreau du tribunal supprimé à la date du 17 février 2008 prévue par l'article 1er du décret du 29 juillet 2008 ;

- que l'aide mise en place n'est pas générale et que seuls peuvent en bénéficier les avocats inscrits au barreau d'un tribunal supprimé et qui présentent un projet d'adaptation de leur exercice professionnel aux nouvelles configurations de la carte judiciaire ;

- que les avocats inscrits au barreau du tribunal supprimé après le 17 février 2008 ne sont pas dans la même situation que ceux qui y étaient inscrits avant cette date dès lors que les premiers se sont installés en toute connaissance de cause ;

- qu'au regard de ces différences de situations susceptibles de justifier la différence de traitement instituée par l'article 1er du décret du 29 juillet 2008, celle-ci n'est pas manifestement disproportionnée ;

- que la circonstance que le décret du 15 février 2008 ait été abrogé par le décret du 30 octobre 2008 qui reprend les dispositions du premier et notamment la date de suppression du tribunal de grande instance de Tulle est sans influence sur les conditions d'attribution de l'aide à l'adaptation qui sont déterminées par un texte autonome, le décret du 29 juillet 2008 ;

- que le décret 2008-741 n'a jamais été abrogé ni modifié et reste en vigueur ; qu'en tout état de cause, au 17 juin 2008, date d'inscription de M. G. au barreau de Tulle, le décret du 15 février 2008 était encore en vigueur ;

- que si la date du 17 février 2008 prévue à l'article 1er du décret du 29 juillet 2008 correspond à la date d'entrée en vigueur du décret du 15 février 2008, il s'agit d'un critère temporel qui définit une des conditions de l'examen de la demande d'attribution de l'aide à l'adaptation indépendamment des deux décrets des 15 février et 30 octobre 2008 réformant la carte judiciaire ;

- que le décret n°2008-741 n'a jamais été abrogé ni modifié et constitue le fondement de l'aide à l'adaptation ;

- qu'en tout état de cause, au 17 juin 2008, date d'inscription de M. G. au barreau de Tulle, le décret du 15 février 2008 était encore en vigueur ;

Vu l'ordonnance fixant en dernier lieu la clôture de l'instruction au 28 avril 2014 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution ;

Vu le décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance ;

Vu le décret n° 2008-741 du 29 juillet 2008 instituant une aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat aux conditions nouvelles résultant de la suppression de certains tribunaux de grande instance ;

Vu le décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 7 octobre 2014 :

- le rapport de M. Olivier Mauny, premier conseiller ;
- les conclusions de M. David Katz, rapporteur public ;

1. Considérant que dans le cadre de la réforme de l'ensemble de la carte judiciaire, le décret du 15 février 2008, confirmé sur ce point par le décret du 30 octobre 2008, a notamment supprimé le tribunal de grande instance de Tulle à compter du 1er janvier 2011 ; que M. G. , qui exerce la profession d'avocat, s'est inscrit au barreau de Tulle le 17 juin 2008 et a sollicité, par

un courrier du 10 septembre 2010, le bénéficiaire de la seconde fraction de l'aide prévue par les dispositions du décret du 29 juillet 2008 ; que, par une décision du 25 novembre 2010, le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés et le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, ont refusé d'attribuer à M. G. la seconde fraction de cette aide ; que par un jugement du 30 mai 2013, le tribunal administratif de Limoges a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision du 25 novembre 2010 prise conjointement par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, et le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ; que M. G. relève appel de ce jugement ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 1 du décret du 29 juillet 2008 : « *Tout avocat exerçant à titre libéral, à titre individuel ou en qualité d'associé d'une société d'exercice libéral ou de membre d'une association ou d'un groupement d'avocats qui, à la date du 17 février 2008, était inscrit au barreau d'un tribunal de grande instance supprimé par le décret du 15 février 2008 susvisé et avait établi sa résidence professionnelle dans le ressort de ce tribunal peut demander à bénéficier d'une aide à l'adaptation de son exercice professionnel aux conditions nouvelles résultant de la suppression de ce tribunal* » ; qu'aux termes de son article 2 le décret dispose que : « *L'aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat aux conditions nouvelles résultant de la suppression d'un tribunal de grande instance est composée de deux fractions. La première fraction est attribuée à tout avocat mentionné à l'article 1er qui en fait la demande dans les limites et conditions fixées aux articles 3 et 4. La seconde fraction peut être attribuée à tout avocat mentionné à l'article 1er qui en fait la demande dans les conditions fixées aux articles 5 à 9.* » ; qu'aux termes de l'article 5 du même décret : « *La seconde fraction peut être attribuée à l'avocat qui présente un projet d'adaptation de son exercice professionnel aux conditions nouvelles résultant de la suppression du tribunal de grande instance et justifiant devoir financer des investissements et d'autres dépenses directement liés à la réalisation de ce projet. Aucune aide ne peut être attribuée au titre de la seconde fraction si le montant total des investissements et des autres dépenses reconnus justifiés dans les conditions prévues à l'article 7 est inférieur ou égal au montant de l'aide attribuée au titre de la première fraction* » ; qu'aux termes de l'article 7 du même texte : « *La décision est prise conjointement par le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre chargé du budget au vu de l'appréciation, par une commission, de l'intérêt du projet au regard de l'objectif d'adaptation de l'exercice de l'avocat aux conditions nouvelles résultant de la suppression du tribunal de grande instance, de la justification des investissements et des autres dépenses dont il fait état et d'une évaluation, par cette commission, du montant de l'aide susceptible d'être attribuée au titre de la seconde fraction* » ;

3. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que l'instruction des demandes d'aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat est soumise à la commission mise en place à cet effet qui émet un avis au regard de critères tenant à l'intérêt du projet d'adaptation aux conséquences de la réforme et des justificatifs des investissements et des autres dépenses dont le demandeur a fait état ; que l'aide ne peut être attribuée qu'aux avocats exerçant à titre libéral, qui, à la date du 17 février 2008, étaient inscrits au barreau d'un tribunal de grande instance supprimé par le décret du 15 février 2008 et avaient établi leur résidence professionnelle dans le ressort de ce tribunal ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que la décision du 25 novembre 2010 par laquelle le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés et le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ont refusé d'attribuer à M. G. la seconde fraction de l'aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat aux conditions nouvelles résultant de la suppression du tribunal de grande

instance de Tulle, fait état de divers éléments de la situation de l'intéressé et a été prise après consultation de la commission mise en place à cet effet, qui s'est réunie le 18 octobre 2010 ; qu'au regard, notamment, de l'examen auquel il a ainsi été procédé, il ne ressort pas des pièces du dossier que les ministres se seraient fondés sur le fait que M. G. n'a pas demandé le versement de la première fraction de cette aide pour refuser de lui en accorder la seconde fraction ; que la seule circonstance que la décision du 25 novembre 2010 fasse état de ce que M. G. n'a pas perçu la première fraction de l'aide à l'adaptation n'est pas seule de nature à établir que les deux ministres se seraient crus, à tort, tenus de rejeter sa demande pour ce motif ; que par suite, c'est à juste titre que les premiers juges ont écarté le moyen tiré de ce que les dispositions du décret du 29 juillet 2008 ne prévoient pas de lier la seconde fraction de l'aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat à l'attribution préalable de la première ;

5. Considérant en deuxième lieu que M. G. soutient que l'attribution de l'aide prévue par le décret n°2008-741 du 29 juillet 2008 ne peut pas être conditionnée à une inscription au barreau du tribunal supprimé avant le 17 février 2008, dès lors qu'il s'agit de la date d'entrée en vigueur du décret n° 2008-145 15 février 2008, lequel a été abrogé par le décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 ; qu'il ressort toutefois de l'article 1er du décret n° 2008-741 précité que la date du 17 février 2008 n'a pas été retenue en tant qu'elle constituait la date d'entrée en vigueur du décret du 15 février 2008 ; que la circonstance que la date du 17 février 2008 prévue par le décret du 29 juillet 2008 n'a pas été modifiée après l'entrée en vigueur du décret du 30 octobre 2008 est par elle-même sans incidence sur la légalité du décret du 29 juillet 2008, d'une part, dès lors qu'il est loisible au pouvoir réglementaire de fixer puis de conserver une date pour l'entrée en vigueur du dispositif qu'il met en place, et, d'autre part, est sans effet sur les conditions d'entrée en vigueur du décret du 30 octobre 2008 et ne saurait, en particulier, être regardée comme le faisant entrer en vigueur rétroactivement ; que, par suite, les ministres n'ont entaché leur décision d'aucune illégalité en refusant à M. G. l'aide qu'il demandait au motif qu'il n'était pas inscrit au barreau de Tulle avant le 17 février 2008 ;

6. Considérant en troisième lieu que le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit, dans l'un comme dans l'autre cas, en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des différences de situation susceptibles de la justifier ; qu'il résulte des dispositions précitées, ainsi qu'il a été dit au point 3, que tous les avocats inscrits au barreau d'un tribunal de grande instance supprimé par le décret du 15 février 2008 ne peuvent bénéficier de l'aide instituée par le décret du 29 juillet 2008, et que seuls sont éligibles au bénéfice de l'aide les avocats exerçant à titre libéral, inscrits au barreau d'un tribunal de grande instance supprimé à la date du 17 février 2008 et qui présentent un projet d'adaptation de leur exercice professionnel aux nouvelles configurations de la carte judiciaire ; que les avocats inscrits avant le 17 février 2008 au barreau d'un tribunal de grande instance supprimé ne sont pas dans la même situation que ceux qui se seraient inscrits au même barreau après cette même date, dès lors que ces derniers, qui ne pouvaient pas ignorer la disparition des tribunaux visés par la réforme de la carte judiciaire après le 17 février, date de publication du décret du 15 février 2008 réformant la carte judiciaire, ni les conséquences qui en résulteraient sur leur activité professionnelle, se sont inscrits au barreau d'un tribunal supprimé en toute connaissance de cause ; qu'il est constant, quand bien même le décret du 15 février 2008 a été abrogé par celui du 30 octobre 2008, que M. G. s'est installé dans le ressort du tribunal de grande instance de Tulle le 17 juin 2008, soit à une date à laquelle il ne pouvait pas, en sa qualité de professionnel du droit, ignorer que le tribunal de grande instance de Tulle serait supprimé ; que par suite c'est à bon droit que les premiers juges ont considéré que cette différence de traitement n'était pas manifestement disproportionnée au regard des différences de situation

susceptibles de la justifier, et que la décision conjointe des ministres de la justice et du budget en date du 25 novembre 2010, fondée sur la lettre du décret n°2008-741 du 29 juillet 2008, ne méconnaissait pas le principe d'égalité invoqué par M. G. ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non recevoir opposée à la requête, que M. G. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Limoges a rejeté sa demande ; que doivent être rejetées, par voie de conséquence, ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DÉCIDE

Article 1^{er} : La requête de M. G. est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. Bernard G. , à la garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre des finances et des comptes publics.

Délibéré après l'audience du 7 octobre 2014 à laquelle siégeaient :

M. Didier Péano, président,
M. Jean-Pierre Valeins, président-assesseur,
M. Olivier Mauny, premier conseiller,

Lu en audience publique, le 4 novembre 2014.

Le rapporteur,

Le président,

Olivier MAUNY

Didier PEANO

Le greffier,

Martine GERARDS

La République mande et ordonne au ministre de la justice en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.