

Conseil d'État

**N° 408265**

ECLI:FR:CECHR:2018:408265.20180614

Inédit au recueil Lebon

**6ème et 5ème chambres réunies**

M. Cyrille Beaufils, rapporteur

M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public

lecture du jeudi 14 juin 2018

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 408265, par une requête, enregistrée le 22 février 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Médiation-net demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'article 18 du décret n° 2016-1876 du 27 décembre 2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique en tant qu'il insère un article 118-10 dans le 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 408423, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés respectivement les 27 février et 29 mai 2017 et le 9 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'ordre des avocats au barreau de Paris demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-1876 du 27 décembre 2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 408424, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 27 février et 29 mai 2017 et le 9 février 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2016-1876 du 27 décembre 2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- le code de procédure civile ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- la loi n° 95-125 du 8 février 1995 ;
- la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 ;
- la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 ;
- la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 ;
- le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 ;

- le décret n° 2004-1406 du 23 décembre 2004 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cyrille Beaufils, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Louis Dutheil de Lamothe, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de l'ordre des avocats au barreau de Paris et de la conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes l'article 1er de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : " 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 dans les procédures non juridictionnelles. " Aux termes de son article 10 : " L'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense devant toute juridiction ainsi qu'à l'occasion de la procédure d'audition du mineur prévue par l'article 388-1 du code civil et de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité prévue par les articles 495-7 et suivants du code de procédure pénale. / Elle peut être accordée pour tout ou partie de l'instance ainsi qu'en vue de parvenir, avant l'introduction de l'instance, à une transaction ou à un accord conclu dans le cadre d'une procédure participative prévue par le code civil. / Elle peut être accordée en matière de divorce par acte sous signature privée contresigné par avocats, déposé au rang des minutes d'un notaire. (...) ". Aux termes de son article 27, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'édiction du décret attaqué : " L'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle perçoit une rétribution. / L'Etat affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. / Le montant de cette dotation résulte, d'une part, du nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau et, d'autre part, du produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur de référence. / (...) / Le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, de l'unité de valeur de référence est fixé, pour les missions dont l'admission à l'aide juridictionnelle est prononcée à compter du 1er janvier 2016, à 26,50 €. ". Ce montant a été porté, à compter du 1er janvier 2017, à 32 euros par l'article 135 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Aux termes, enfin, de son article 70 : " Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi (...) ". Les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par le décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Le décret

du 27 décembre 2016 a, notamment, pour objet, de modifier le décret du 19 décembre 1991, d'une part, en fixant les coefficients correspondant aux procédures de divorce et, d'autre part, en prévoyant les modalités de rétribution de l'avocat et du médiateur au titre de l'aide à la médiation. Les requêtes de l'association Médiation-net, de l'ordre des avocats au barreau de Paris et de la conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer sont dirigées contre ce décret. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur les requêtes de l'ordre des avocats au barreau de Paris et de la conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer :

En ce qui concerne la légalité externe :

2. Aux termes de l'article 65 de la loi du 10 juillet 1991 précitée : " 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. (...) / 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 ". Aux termes de l'article 133 du décret du 19 décembre 1991 portant application de cette loi, le Conseil national de l'aide juridique " est consulté sur les projets de loi et de décret relatifs à l'aide juridictionnelle (...) ". Contrairement à ce qui est soutenu, il ressort des pièces du dossier que le Conseil national de l'aide juridique s'est prononcé lors de sa séance du 1er décembre 2016 sur l'ensemble des questions posées par les dispositions du décret attaqué, notamment sur la majoration, en cas de mesures de médiation ordonnées par le juge, de la rétribution perçue au titre des procédures d'appel. Le moyen tiré de l'irrégularité de l'avis émis par ce conseil ne peut, par suite, qu'être écarté. Il en va de même du moyen tiré de ce que les modifications apportées au projet de décret avant la consultation du Conseil d'Etat auraient rendu nécessaire une nouvelle consultation du conseil national de l'aide juridictionnelle.

En ce qui concerne la légalité interne :

3. L'article 13 du décret attaqué a, notamment, pour objet, d'une part, de fixer le coefficient de base pour la rétribution au titre de la procédure de divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats à 24 unités de valeur et, d'autre part, de ramener les coefficients prévus pour les procédures de divorce par consentement mutuel judiciaire et les autres procédures de divorce, respectivement de 30 à 27 et de 34 à 31,5 unités de valeur. Il ramène également les coefficients prévus pour la procédure de divorce par consentement mutuel judiciaire, quand le même avocat représente les deux époux et que ceux-ci bénéficient tous deux de l'aide juridictionnelle, de 50 à 45 et, pour les autres procédures de divorce, en cas de projet d'acte notarié de liquidation du régime matrimonial homologué par le juge aux affaires familiales lors du prononcé du divorce, de 36 à 33,5.

4. En premier lieu, il résulte des dispositions de la loi du 10 juillet 1991 citées au point 1 que le pouvoir réglementaire était compétent pour fixer le coefficient de base pour le calcul de la rétribution de l'avocat au titre d'une procédure de divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats, créée par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle. Les textes mentionnés par la notice du décret attaqué comme fondement légal de ce dernier sont sans incidence sur sa légalité.

5. En deuxième lieu, il résulte des dispositions précitées de l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991 que la contribution versée aux avocats prêtant leur concours aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle n'implique pas que cette contribution, dont l'unité de valeur est déterminée annuellement par la loi de finances, couvre l'intégralité des frais et honoraires correspondants et que le législateur a ainsi entendu laisser à la charge des auxiliaires de justice une part du financement de l'aide juridictionnelle. Afin de garantir l'objectif d'intérêt général d'accès à la justice des plus démunis, le législateur a prévu un mécanisme de rétribution forfaitaire, qui laisse à la charge des avocats une partie des coûts liés à la mise en oeuvre de l'aide juridictionnelle. Cette participation des avocats à la prise en charge de l'aide juridictionnelle trouve sa contrepartie dans le régime de représentation dont ils disposent devant les tribunaux qui, sauf exceptions définies par la loi, leur confère un monopole de représentation. Le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait le principe d'égalité devant les charges publiques, en tant qu'il fait peser une partie de la charge de l'aide juridictionnelle sur les avocats, ne peut, par suite, qu'être écarté.

6. Il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en fixant à 24 unités de valeur le coefficient attaché au divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats, l'autorité investie du pouvoir réglementaire aurait porté une appréciation manifestement erronée sur la charge de travail qu'implique pour les avocats l'intervention dans le cadre d'une telle procédure, compte tenu de son objet et de ses caractéristiques. Ce moyen doit donc être écarté. Il en va de même du moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité, dès lors qu'il était loisible au pouvoir réglementaire de fixer un coefficient différent pour cette procédure, différente des autres procédures de divorce, et, en tout état de cause, du moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dès lors que la fixation des coefficients pris en compte pour le calcul de la rétribution des avocats commis dans le cadre de l'aide juridictionnelle est sans incidence sur le droit d'accès au juge des bénéficiaires de cette aide.

7. En revanche, s'agissant de la réduction, rappelée au point 3, des coefficients attachés aux procédures de divorce par consentement mutuel judiciaire et aux autres procédures de divorce, les requérants font valoir qu'elle n'est pas justifiée par une baisse de la charge de travail qu'impliquent ces procédures, alors, notamment, que la création de la procédure de divorce par consentement mutuel sous seing privé peut conduire à ce que seules les situations les plus complexes donnent lieu à des procédures judiciaires. Ils ne sont pas sérieusement contredits en défense par le ministre de la justice, qui se borne à relever que la hausse concomitante du montant de l'unité de valeur par l'article 135 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 permet de maintenir constante, en euros, la rétribution perçue par les avocats à ce titre. L'ordre des avocats au barreau de Paris et la conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer sont donc fondés à soutenir que le décret attaqué est entaché d'erreur manifeste d'appréciation en tant qu'il modifie, à l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 précité, les coefficients de base prévus pour le divorce par consentement mutuel judiciaire (ligne I. 1.2), les autres cas de divorce (ligne I. 2.), le

cas dans lequel le même avocat représente deux époux qui bénéficient tous deux de l'aide juridictionnelle (note 2) et le cas de projet d'acte notarié de liquidation du régime matrimonial homologué par le juge aux affaires familiales lors du prononcé du divorce (note 8). Par suite et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes dirigés contre ces dispositions, qui sont divisibles du reste du décret attaqué, il y a lieu d'annuler celui-ci dans cette mesure.

Sur la requête de l'association Médiation-net :

8. Aux termes de l'article 21 de la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative : " La médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige. ". Aux termes de son article 21-5 : " L'accord auquel parviennent les parties peut être soumis à l'homologation du juge, qui lui donne force exécutoire. ". Son article 22-2 prévoit que, s'agissant de la médiation judiciaire : " Lorsque les frais de la médiation sont à la charge des parties, celles-ci déterminent librement entre elles leur répartition. / A défaut d'accord, ces frais sont répartis à parts égales, à moins que le juge n'estime qu'une telle répartition est inéquitable au regard de la situation économique des parties. / Lorsque l'aide juridictionnelle a été accordée à l'une des parties, la répartition de la charge des frais de la médiation est établie selon les règles prévues à l'alinéa précédent. Les frais incombant à la partie bénéficiaire de l'aide juridictionnelle sont à la charge de l'Etat, sous réserve des dispositions de l'article 50 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. ". Enfin, aux termes de l'article 64-5 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : " L'avocat qui assiste une partie bénéficiaire de l'aide juridictionnelle dans le cadre d'une médiation ordonnée par le juge a droit à une rétribution. / Lorsque le juge est saisi aux fins d'homologation d'un accord intervenu à l'issue d'une médiation qu'il n'a pas ordonnée, une rétribution est due à l'avocat qui a assisté une partie éligible à l'aide juridictionnelle. / Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. Il définit également les conditions dans lesquelles une partie éligible à l'aide juridictionnelle peut obtenir la prise en charge d'une part de la rétribution due au médiateur. ". L'association Médiation-net demande l'annulation du décret du 27 décembre 2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique en tant qu'il crée, pour l'application de ces dispositions, l'article 118-10 du décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

9. Aux termes de cet article 118-10, dans sa rédaction résultant du décret attaqué : " Dès lors que l'une des parties à la médiation bénéficie de l'aide juridictionnelle, une rétribution est versée par l'Etat au médiateur, en cas de médiation ordonnée par le juge ou en cas de saisine du juge aux fins d'homologation d'un accord intervenu à l'issue d'une médiation conventionnelle. / Cette rétribution est versée après transmission par le médiateur au juge d'un rapport de présentation exposant les termes de l'accord et permettant à ce dernier d'apprécier l'importance et le sérieux des diligences accomplies ".

10. En premier lieu, aux termes de l'article 21-3 de la loi du 8 février 1995 précitée : " Sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité. / Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne

peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance judiciaire ou arbitrale sans l'accord des parties. “.

11. D'une part, il résulte des dispositions de l'article 131-12 du code de procédure civile, en ce qui concerne la médiation judiciaire, et des dispositions de l'article 1534 du même code, en ce qui concerne la médiation conventionnelle, que, lorsque les parties sont parvenues à un accord à l'issue de la médiation et en demandent l'homologation, cette demande est présentée par elles au juge. Ce dernier est, par suite, nécessairement informé par elles des termes de l'accord ainsi conclu. En prévoyant que le médiateur expose ces termes dans son rapport de présentation, le décret attaqué ne méconnaît donc pas le principe de la confidentialité de la médiation.

12. En revanche, il méconnaît ce principe en tant qu'il prévoit également l'exposé par le médiateur des termes de l'accord lorsque celui-ci intervient à l'issue d'une médiation judiciaire n'ayant pas fait l'objet d'une demande d'homologation, dès lors que, dans ce cas, l'information du juge n'est pas la conséquence nécessaire d'une demande d'homologation. Il doit donc être annulé sur ce point.

13. D'autre part, en ce qu'il prévoit que le rapport de présentation mentionné au point 11 permet au juge d'apprécier l'importance et le sérieux des diligences accomplies, le décret attaqué n'a ni pour objet ni pour effet de contraindre le médiateur à divulguer des informations relatives au contenu de la médiation en méconnaissance du principe de confidentialité.

14. En deuxième lieu, aux termes de l'article 21-2 de la loi du 8 février 1995 précitée : “ Le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence. “.

15. L'article 131-11 du code de procédure civile, relatif à la médiation judiciaire, dispose qu’” à l'expiration de sa mission, le médiateur informe par écrit le juge de ce que les parties sont ou non parvenues à trouver une solution au conflit qui les oppose. / Le jour fixé, l'affaire revient devant le juge. “. Aux termes de l'article 131-13 du même code : “ A l'expiration de sa mission, le juge fixe la rémunération du médiateur. “. Il résulte de ces dispositions combinées que la rémunération du médiateur ne peut dépendre de la circonstance que les parties sont ou non parvenues à un accord.

16. Si l'article 118-10 du décret du 19 décembre 1991, dans sa rédaction résultant du décret attaqué, prévoit que le médiateur transmet au juge un rapport de présentation exposant les termes de l'accord, il résulte de ce qui précède que, dans le cas d'une médiation ordonnée par le juge et lorsque les parties ne parviennent pas à un accord, le médiateur constate, dans son rapport, l'absence d'accord et informe le juge des diligences accomplies afin d'obtenir rétribution au titre de l'aide juridictionnelle. Par suite, les moyens tirés de ce que le décret attaqué méconnaîtrait le principe d'impartialité et le “ droit à rétribution “ du médiateur dans le cadre d'une médiation judiciaire, en ce qu'il ne permettrait la rétribution de ce dernier qu'en cas d'accord des parties, ne peuvent qu'être écartés.

17. En dernier lieu, d'une part, contrairement à ce qui est soutenu, en cas de saisine du juge aux fins d'homologation d'un accord intervenu à l'issue d'une médiation conventionnelle, les dispositions de l'article 118-10 du décret du 19 décembre 1991, dans leur rédaction résultant du décret attaqué, n'ont ni pour objet ni pour effet de restreindre la rétribution du médiateur aux seules diligences accomplies en vue de l'homologation de l'accord. Les moyens tirés de ce que le décret attaqué méconnaîtrait, pour ce motif, le principe d'impartialité et le " droit à rétribution " du médiateur dans le cadre d'une médiation conventionnelle ne peuvent qu'être écartés. Il en va de même, en tout état de cause, du moyen tiré, pour ce motif, de la méconnaissance de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatif au droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial.

18. D'autre part, le principe selon lequel seules peuvent donner lieu à rétribution au titre de l'aide juridictionnelle les diligences accomplies lors d'une médiation conventionnelle lorsque celle-ci donne lieu à une saisine du juge aux fins d'homologation d'un accord résulte des dispositions de l'article 64-5 de la loi du 10 juillet 1991 citées au point 9, dont le décret attaqué se borne à tirer les conséquences. Par suite, les moyens tirés de ce que l'article 118-10 du décret du 19 décembre 1991, dans sa rédaction résultant du décret attaqué, méconnaîtrait les principes d'égalité et d'égal accès des citoyens à la justice ne peuvent qu'être écartés.

19. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont fondés à demander l'annulation que, d'une part, de l'article 118-10 du décret du 19 décembre 1991 précité créé par l'article 18 du décret attaqué en tant qu'il prévoit l'exposé, par le médiateur, des termes de l'accord lorsque celui-ci intervient à l'issue d'une médiation judiciaire n'ayant pas fait l'objet d'une demande d'homologation par les parties et, d'autre part, des b et c du 2° et des a et b du 5° de l'article 13 du décret attaqué. Compte tenu des effets excessifs d'un retour immédiat aux coefficients prévus par l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 précité, dans sa rédaction résultant du décret du 23 décembre 2004 modifiant ce dernier, pour le fonctionnement du service public de la justice, en raison du nombre très élevé des rétributions à calculer et à verser de nouveau, il y a lieu de différer l'effet de cette dernière annulation jusqu'au 1er septembre 2018.

20. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros chacun à verser à l'ordre des avocats au barreau de Paris et à la conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il n'y a pas lieu, en revanche, de faire droit aux conclusions présentées par l'association Médiation-net au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

-----

Article 1er : Les b et c du 2° et les a et b du 5° de l'article 13 du décret du 27 décembre

2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique sont annulés. Cette annulation prendra effet le 1er septembre 2018.

Article 2 : L'article 118-10 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 est annulé en tant qu'il prévoit l'exposé, par le médiateur, des termes de l'accord lorsque celui-ci intervient à l'issue d'une médiation judiciaire n'ayant pas fait l'objet d'une demande d'homologation par les parties.

Article 3 : L'Etat versera à l'ordre des avocats au barreau de Paris et à la conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer une somme de 1 500 chacun au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des requêtes est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à l'association Médiation-net, à l'ordre des avocats au barreau de Paris, à la conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, au Premier ministre et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie en sera adressée au ministre de l'action et des comptes publics.