

N^{os} 371190, 371383, 371485, 371488,
371516

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. E...F...et autres

M. Guillaume Déderen
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies)

Mme Suzanne von Coester
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 7 décembre 2015
Lecture du 30 décembre 2015

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 371190, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 12 août 2013 et le 1^{er} décembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. E... F...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2013-525 du 20 juin 2013 relatif aux rétributions des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats devant la Cour nationale du droit d'asile et les juridictions administratives en matière de contentieux des étrangers, en tant que son article 7 a modifié le tableau annexé à l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 et a remplacé dans la colonne « Coefficients » de ce tableau le coefficient relatif à la ligne XIV.7 et l'a fixé à 16 unités de valeur ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 150 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 371383, par une requête, enregistrée le 16 août 2013 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A...B...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 20 juin 2013 mentionné ci-dessus en tant qu'il a modifié dans son article 7 le tableau annexé à l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 et a remplacé dans la colonne « Coefficients » de ce tableau le coefficient relatif à la ligne XIV.7 et l'a fixé à 16 unités de valeur ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 150 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 371485, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 20 août 2013 et le 1^{er} décembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme D... H...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 20 juin 2013 mentionné ci-dessus en tant qu'il a modifié dans son article 7 le tableau annexé à l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 et a remplacé dans la colonne « Coefficients » de ce tableau le coefficient relatif à la ligne XIV.7 et l'a fixé à 16 unités de valeur ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 150 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4° Sous le n° 371488, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 21 août 2013, 21 novembre 2013 et 29 mai 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat des avocats de France demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 20 juin 2013 mentionné ci-dessus ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

5° Sous le n° 371516, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 21 août 2013 et le 30 novembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. C...G...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 20 juin 2013 mentionné ci-dessus en tant qu'il a modifié dans son article 7 le tableau annexé à l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 et a remplacé dans la colonne « Coefficients » de ce tableau le coefficient relatif à la ligne XIV.7 et l'a fixé à 16 unités de valeur ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 200 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 ;
- le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 ;
- le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 ;
- le décret n° 2012-349 du 12 mars 2012 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Guillaume Déderen, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, Coudray, avocat du Syndicat des avocats de France ;

1. Considérant que les requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre le même décret ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant que le Conseil national des barreaux justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation du décret attaqué ; qu'ainsi, son intervention est recevable ;

3. Considérant que le décret du 20 juin 2013 mentionné ci-dessus apporte diverses modifications au tableau annexé à l'article 90 du décret du 19 décembre 1991, pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, et relatif à la rétribution des avocats prêtant leur concours aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ;

Sur la légalité externe du décret attaqué :

4. Considérant que lorsque, comme en l'espèce, un décret doit être pris en Conseil d'Etat, le texte retenu par le Gouvernement ne peut être différent à la fois du projet qu'il avait soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier ; qu'il ressort des pièces produites par le Premier ministre et soumises au débat contradictoire que le texte publié ne diffère pas du texte adopté par le Conseil d'Etat ; que, par suite, le moyen tiré de ce que les règles de consultation préalable du Conseil d'Etat auraient été méconnues doit être écarté ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées de l'article L. 232-1 du code de justice administrative et de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat que le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel connaît des problèmes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; que selon le 1° de l'article 34 du 15 février 2011, pris pour l'application de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984, il doit être consulté sur les projets de textes relatifs « à l'organisation et au fonctionnement » de ces juridictions ; que la modification, à laquelle s'est livrée le décret attaqué, du barème fixant la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle s'agissant des contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile et de ceux relatifs aux décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du code de justice administrative, n'entraîne pas dans la catégorie des projets devant faire l'objet d'une consultation obligatoire du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; que si ce conseil avait été consulté sur le décret du 19 décembre 1991, il ne suit pas de là que le décret attaqué aurait dû, à peine d'illégalité, faire l'objet d'une telle consultation ;

6. Considérant qu'un décret modifiant un décret antérieur peut être valablement contresigné par les seuls ministres chargés de l'exécution des dispositions modifiées ; que le décret attaqué a été contresigné par le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'économie et des finances, le ministre des outre-mer et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget ; que, d'une part, il résulte de ce qui vient d'être dit que la seule circonstance que le décret n'attaqué n'aurait pas été contresigné par les ministres contresignataires du décret du 19 décembre 1991 ne saurait, par elle-même, affecter la légalité du décret attaqué ; que, d'autre part, contrairement à ce qui est soutenu, le décret attaqué n'implique pas nécessairement l'intervention de mesures que le ministre de l'intérieur aurait été compétent pour signer ou contresigner ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que l'absence des contresignatures de certains ministres affecterait la légalité du décret attaqué doit être écarté ;

7. Considérant qu'aux termes de l'article 65 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : « 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 » ; qu'aux termes de l'article 66 de la même loi : « Un décret en Conseil d'Etat détermine les règles de composition et de fonctionnement du Conseil national de l'aide juridique. / Le nombre des représentants des professions judiciaires et juridiques doit être égal à la moitié au moins du nombre des membres » ; qu'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 (...) » ; qu'aux termes de l'article 134 du même décret, dans sa rédaction en vigueur lors de la consultation sur le projet de décret, issue de la modification résultant de l'article 8 du décret du 12 mars 2012 relatif aux rétributions des missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avoués et les avocats devant la cour d'appel : « Le Conseil national de l'aide juridique est présidé par un conseiller d'Etat ou un conseiller à la Cour de cassation. La vice-présidence est assurée, selon que le président est un conseiller d'Etat ou un conseiller à la Cour de cassation, par un conseiller à la Cour de cassation désigné sur proposition du premier président de la Cour de cassation ou par un conseiller d'Etat désigné sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat. / Il comprend en outre : / 1. Un président de conseil départemental de l'accès au droit ; / 2. Deux directeurs de l'administration centrale du ministère de la justice ; / 3. Le directeur de l'action sociale au ministère chargé des affaires sociales ; / 4. Un directeur de l'administration centrale du ministère chargé du budget ; / 5. Un greffier en chef des services judiciaires désigné sur proposition de la commission administrative paritaire ; / 6. Huit avocats désignés sur proposition du Conseil national des barreaux ; / 7. Un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation désigné sur proposition de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; / 8. Deux notaires désignés sur proposition du Conseil supérieur du notariat ; / 9. Deux huissiers de justice désignés sur proposition de la chambre nationale des huissiers de justice ; / 10. Un conseiller général ou un conseiller de Paris ; / 11. Un représentant de l'Association des maires de France ; / 12. Deux représentants d'associations œuvrant dans le domaine de l'aide juridique ; / 13. Un représentant des Français établis hors de France désigné sur proposition de l'Assemblée des Français de l'étranger » ; qu'avant la modification issue du décret du 12 mars 2012, qui a tiré les conséquences de la suppression de la profession d'avoué, le conseil comportait seulement sept avocats désignés sur proposition du Conseil national des barreaux, et comportait par ailleurs un avoué désigné sur proposition de la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel ; qu'il ressort des pièces du dossier que le décret attaqué a été soumis pour avis au Conseil national de l'aide juridique le 4 décembre 2012 et qu'à cette date, le garde des sceaux, ministre de la justice, n'avait pas encore modifié la composition du conseil national de l'aide juridique afin que celui-ci comprenne huit avocats, cette modification n'étant intervenue que par un arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice en date du 24 juillet 2013 ; qu'il suit de là que lorsque le conseil national de l'aide juridique s'est réuni le 4 décembre 2012 pour émettre un avis sur le projet de décret attaqué, il n'était pas régulièrement composé ;

8. Considérant, toutefois, que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que, eu égard à la composition du Conseil national de l'aide juridique et à ses attributions, le vice affectant la consultation de ce conseil n'a pas été susceptible, dans les circonstances de l'espèce, d'exercer une influence sur le sens de la décision prise et n'a pas privé les requérants d'une garantie ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le Conseil

national de l'aide juridique aurait émis son avis dans des conditions irrégulières doit être écarté ; que, par ailleurs, contrairement à ce que soutient le syndicat des avocats de France, il ressort des pièces du dossier que le Conseil s'est effectivement prononcé sur les questions posées par le décret ;

Sur la légalité interne du décret attaqué :

9. Considérant qu'aux termes de l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : « *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. / Pour les aides juridictionnelles totales, l'unité de valeur de référence est majorée en fonction du volume des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle au cours de l'année précédente au regard du nombre d'avocats inscrits au barreau. / La loi de finances détermine annuellement l'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa du présent article* » ; que l'article 90 du décret du 19 décembre 1991, pris pour l'application de cette loi, prévoit que la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle totale est déterminée en fonction du produit de l'unité de valeur prévue par la loi de finances et des coefficients qu'il détermine ; que cet article fixe les coefficients applicables aux différentes procédures juridictionnelles ainsi que, pour certaines procédures, les majorations applicables en fonction notamment des incidents de procédure et des mesures d'instruction décidées par le juge ; que le décret attaqué du 20 juin 2013 a apporté plusieurs modifications au tableau annexé à l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 portant application de cette loi ; qu'il a notamment revalorisé les missions accomplies par les avocats au titre de l'aide juridictionnelle devant la Cour nationale du droit d'asile, en faisant passer la rémunération de l'intervention de l'avocat dans les affaires donnant lieu à une audience publique de 8 à 16 unités de valeur, la rémunération des autres procédures devant cette Cour étant désormais fixée à 4 unités de valeur ; que, s'agissant de la rétribution des missions d'assistance effectuées par les avocats intervenant devant les juridictions administratives en matière de contentieux des étrangers, l'article 7 du décret attaqué a fixé à 8 unités de valeur, contre 6 précédemment, la rémunération de l'aide juridictionnelle s'agissant des recours dirigés contre les décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du code de justice administrative, lorsque l'étranger fait l'objet d'un placement en rétention administrative ou d'une assignation à résidence ; que l'article R. 776-1 du code de justice administrative s'applique aux décisions portant obligation de quitter le territoire français, ainsi qu'aux décisions relatives au séjour notifiées avec celles-ci, aux décisions relatives au délai de départ volontaire, aux interdictions de retour sur le territoire français, aux décisions fixant le pays de renvoi, aux arrêtés de reconduite à la frontière, aux décisions de placement en rétention et aux décisions d'assignation à résidence ; **qu'enfin, le décret attaqué a diminué, en la fixant à 16 unités de valeur, contre 20 précédemment, la rétribution des avocats dans le cadre des recours dirigés contre les décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du code de justice administrative, lorsque l'étranger n'est pas placé en rétention ou assigné à résidence ;**

10. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991 mentionnée ci-dessus 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 ;** que le législateur, afin de garantir

l'objectif d'intérêt général d'accès à la justice des plus démunis, a prévu un mécanisme de rétribution forfaitaire, qui laisse à la charge des avocats une partie des coûts liés à la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle ; que 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 ;

11. Considérant que le décret attaqué est contesté en tant qu'il a diminué la rémunération de la mission de l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle dans les contentieux relatifs aux décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du code de justice administrative, lorsque l'étranger n'est pas placé en rétention administrative ou assigné à résidence, sa rétribution forfaitaire passant alors de 463 euros hors taxes à 370 euros hors taxes, soit une baisse de 20 % ; que, d'une part, il résulte de ce qui a été dit au point 9 que le décret procède à un réaménagement d'ensemble du barème de rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle pour les contentieux relevant de la Cour nationale du droit d'asile et des contentieux relatifs aux décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du code de justice administrative, notamment les obligations de quitter le territoire français, afin d'assurer une meilleure adaptation de la rémunération versée à la complexité des dossiers ainsi qu'aux conditions procédurales et de délai dans lequel l'avocat est conduit à intervenir ; que, dans ce cadre, le décret attaqué a notamment revalorisé la rétribution versée à l'avocat dans les procédures pour lesquelles l'étranger est placé en rétention administrative ou fait l'objet d'une assignation à résidence ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en décidant, par ailleurs, de diminuer de 20 à 16 unités de valeur le coefficient de rétribution des avocats pour les mêmes contentieux, lorsque l'étranger n'est pas placé en rétention ou assigné à résidence, le décret aurait porté une appréciation entachée d'erreur manifeste sur la charge de travail qu'implique le traitement de ce type de contentieux pour les avocats ; qu'il suit de là que, pour les mêmes motifs, les moyens tirés de ce que les dispositions contestées du décret attaqué auraient porté atteinte, d'une part, aux dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, aux stipulations des articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, d'autre part, au principe d'égalité, doivent être écartés ;

12. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret attaqué ; que, par suite, leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent également être rejetées ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du Conseil national des barreaux est admise.

Article 2 : La requête de MM. F...etB..., I...H..., du Syndicat des avocats de France et de M. G...est rejetée.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. E...F..., à M. A...B..., à Mme D...H..., au Syndicat des avocats de France, à M. C...G..., au Conseil national des barreaux, au Premier ministre et à la garde des sceaux, ministre de la justice.