

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N°1105376

Me Julie Aben

Mme Couégnat
Rapporteur

Mme Teuly-Desportes
Rapporteur public

Audience du 1^{er} octobre 2013
Lecture du 15 octobre 2013

60-01-02-01

60-01-02-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Montpellier

(6ème Chambre)

Vu la requête, enregistrée le 8 décembre 2011, présentée pour Me Julie Aben, demeurant 21 rue du Carré du Roi à Montpellier (34000), par Me Tisseyre ; Me Aben demande au Tribunal :

- de condamner l'Etat à lui verser la somme de 8 873,26 euros TTC au titre de la réparation du préjudice résultant du financement direct par elle-même de l'égal accès au droit et à la justice pour tous au profit des personnes pour lesquelles elle est intervenue au titre de l'aide juridictionnelle ;
- de condamner l'Etat à lui verser la somme de 7 336,47 euros TTC correspondant au préjudice subi du fait de la privation de rémunération pour ses interventions au titre de l'aide juridictionnelle ;

Elle soutient :

- que le dispositif de l'aide juridictionnelle méconnaît les engagements internationaux de la France ;

- que l'Etat a engagé sa responsabilité pour faute en raison de la violation par lui-même de ses engagements contractuels, faute d'une réforme à ce jour, le projet de loi tardivement proposé étant incomplet et ayant été retiré ;
- que la responsabilité sans faute de l'Etat est également engagée pour rupture de l'égalité devant les charges publiques du fait de la loi ainsi que sur le fondement de la collaboration occasionnelle au service public de la justice ;
- que le préjudice indemnisable doit être évalué en tenant compte d'une part de la nécessaire couverture des frais de fonctionnement du cabinet, d'autre part de la rémunération intégrale de la prestation intellectuelle ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 25 avril 2012, présenté par le Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, qui conclut au rejet de la requête ;

Il expose que les moyens invoqués ne sont pas fondés ;

Vu le mémoire, enregistré le 7 mai 2013 présenté pour Me Aben par Me Spinosi et Me Tisseyre, qui conclut aux mêmes fins que la requête ;

Elle soutient en outre :

- qu'elle a subi un préjudice direct, certain et évaluable en argent, quelque soit le régime de responsabilité retenu ;
- que la responsabilité de l'Etat est engagée du fait des lois adoptées en méconnaissance des engagements internationaux de la France et que le préjudice subi est directement lié à cette méconnaissance ;
- qu'en méconnaissant ses engagements contractuels, l'Etat a méconnu les attentes légitimes qu'il a suscitées ; qu'il a méconnu les principes de sécurité juridique, de confiance légitime, de loyauté contractuelle et de l'estoppel ;
- que, s'agissant de la responsabilité sans faute de l'Etat, le caractère anormal et spécial du préjudice subi est établi ;

Vu la demande préalable adressée au Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

- Vu le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- Vu la loi n° 91-647 modifiée du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;
- Vu la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 ;
- Vu le décret n° 91-1266 modifié du 19 décembre 1991 ;
- Vu le décret n° 2001-52 du 17 janvier 2001 ;
- Vu le décret n° 2001-512 du 14 juin 2001 ;
- Vu le décret n° 2001-689 du 31 juillet 2001 ;
- Vu le code de procédure pénale ;
- Vu le code de justice administrative ;
- Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 1^{er} octobre 2013 :
- le rapport de Mme Couégnat, premier conseiller,
 - les conclusions de Mme Teuly-Desportes, rapporteur public,
 - et les observations de Me Tisseyre, avocate de la requérante ;

1 Considérant que la requérante, avocate au barreau de Montpellier, a pris en charge, au titre de l'aide juridictionnelle, la défense des intérêts de personnes dans le cadre de diverses procédures, dont elle produit la liste détaillée ; qu'estimant que le niveau de la rétribution perçue, fixée dans les conditions prévues par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 et le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, était anormalement bas et la conduisait à supporter de fait une charge relevant de la solidarité nationale, elle a adressé une demande préalable d'indemnisation au ministre de la justice, qui est restée sans réponse ; qu'elle demande, par la présente requête, la condamnation de l'Etat à réparer ses préjudices, en invoquant la violation par l'Etat de ses engagements contractuels, la responsabilité de l'Etat du fait des lois adoptées en méconnaissance des engagements internationaux de la France ainsi que la responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques et au titre de sa collaboration occasionnelle au service public de la justice ;

Sur la responsabilité pour faute de l'Etat en raison de la violation de ses engagements contractuels :

2 Considérant que la requérante se prévaut du non-respect par l'Etat des engagements contractuels contenus dans le protocole d'accord signé, le 18 décembre 2000, par le garde des sceaux, ministre de la justice et les organisations professionnelles représentant les avocats ; que, toutefois, s'agissant d'une part de la réforme du système français d'aide juridique, il résulte de l'instruction, que le protocole, qui se borne à affirmer le souhait commun des signataires d'une réforme d'ensemble, dont il est seulement précisé qu'elle « posera le principe de la rémunération des avocats au titre de l'aide juridictionnelle, dont les modalités, l'étendue et la portée restent à définir », constitue une simple déclaration d'intention commune, sans portée juridique ; qu'eu égard aux termes utilisés, la date indiquée à laquelle le dépôt d'un projet de loi avait été estimé indispensable, par les seules organisations d'avocats, ne pourrait en tout état de cause valoir engagement réciproque de l'Etat ; que, s'agissant d'autre part, des « mesures immédiates pour revaloriser les conditions d'indemnisation des avocats » dont les signataires du protocole ont convenu dans la seconde partie du protocole, et, en admettant, compte tenu du caractère concret et précis des modifications envisagées selon un calendrier annoncé, que cette partie du protocole présente le caractère d'un contrat susceptible d'engager la responsabilité contractuelle de l'Etat, il résulte de l'instruction qu'elles ont été effectivement mises en œuvre, dans les conditions prévues, par les décrets susvisés des 17 janvier, 14 juin et 31 juillet 2001, et par la loi de finances du 28 décembre 2001 ;

3 Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requérante n'est pas fondée à solliciter l'engagement de la responsabilité de l'Etat en raison de la violation de ses engagements contractuels ; qu'elle n'est, par voie de conséquence, pas fondée à soutenir que l'Etat aurait méconnu le principe de sécurité juridique et de loyauté contractuelle, ainsi qu'en tout état de cause le principe de confiance légitime et le principe de l'estoppel ;

Sur la responsabilité de l'Etat du fait de la méconnaissance par la loi du 10 juillet 1991 des engagements internationaux de la France :

4 Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Droit à un procès équitable : Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux*

intérêts de la justice.» ; qu'aux termes de l'article 14 du pacte international des droits civils et politiques : « Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes moeurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants. » ;

5 Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1991 : *« 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 au cours de la garde à vue et en matière de médiation pénale et de la composition pénale. » ; qu'aux termes de l'article 25 de la même loi : « Le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle a droit à l'assistance d'un avocat et à celle de tous officiers publics ou ministériels dont la procédure requiert le concours. / Les avocats et les officiers publics ou ministériels sont choisis par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Ils peuvent l'être également par l'auxiliaire de justice premier choisi ou désigné. / A défaut de choix ou en cas de refus de l'auxiliaire de justice choisi, un avocat ou un officier public ou ministériel est désigné, sans préjudice de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, par le bâtonnier ou par le président de l'organisme professionnel dont il dépend. / L'auxiliaire de justice qui prêtait son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle avant que celle-ci ait été accordée doit continuer de le lui prêter. Il ne pourra en être déchargé qu'exceptionnellement et dans les conditions fixées par le bâtonnier ou par le président de l'organisme dont il dépend. » ; qu'aux termes de l'article 27 de la même loi : « 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. » ;*

6 Considérant que la responsabilité de l'Etat du fait des lois peut être engagée en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France ;

7 Considérant que la requérante soutient que l'insuffisance du système d'indemnisation mis en place au titre de l'aide juridictionnelle, fait reposer sur les avocats la prise en charge d'un système qui devrait relever de la solidarité nationale, portant atteinte à l'économie d'une profession libérale et à la viabilité de son activité et que cette insuffisance serait de nature à porter une grave atteinte à l'effectivité du dispositif ; que, toutefois, le dispositif mis en place par la loi du 10 juillet 1991 permet, notamment, de garantir aux personnes dont les ressources sont insuffisantes un accès à la justice avec l'assistance d'un avocat rétribué par l'Etat ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que l'insuffisance alléguée de la rémunération de l'avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle serait de nature à porter atteinte à l'effectivité de l'accès à la justice et au droit à un procès équitable garantis à toute personne par les stipulations internationales précitées ; que la requérante n'est par suite pas fondée à soutenir que la responsabilité de l'Etat serait engagée du fait de la méconnaissance par la loi des engagements internationaux de la France ;

Sur la responsabilité sans faute de l'Etat, du fait des lois, pour rupture d'égalité devant les charges publiques :

8 Considérant que la responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi, à la condition que cette loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés ;

9 Considérant que le préjudice invoqué par la requérante résulte de l'insuffisance, qu'elle conteste, de la rétribution versée en contrepartie des missions effectuées au titre de l'aide juridictionnelle et déterminée dans les conditions fixées par la loi du 10 juillet 1991 ; qu'elle l'évalue, compte tenu du nombre des missions effectuées, par référence d'une part, à un coût horaire médian résultant d'une monographie professionnelle et d'autre part, à un taux horaire correspondant à la rémunération d'un magistrat judiciaire ; qu'elle n'établit toutefois pas, compte tenu de cette méthode d'évaluation et eu égard à la circonstance que près de la moitié des 48 000 avocats inscrits au niveau national intervient au titre de l'aide juridictionnelle, qu'elle aurait subi un préjudice qui présenterait un caractère de gravité et de spécialité, lui permettant d'en obtenir réparation sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques ;

Sur la responsabilité sans faute de l'Etat en raison de sa qualité de collaborateur occasionnel du service public :

10 Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée portant réforme de certaines professions judiciaires : « *Les avocats sont des auxiliaires de justice. (...)* » ; qu'ils interviennent en tant que tels, lorsqu'ils acceptent une mission au titre de l'aide juridictionnelle ; qu'il leur est loisible, sous certaines réserves, de refuser une mission, qui ne présente pas le caractère d'une réquisition ; que, par suite, les conditions de leur intervention excluent l'application du régime de responsabilité sans faute, fondée sur le risque, appliqué au collaborateur occasionnel du service public ; que la requérante n'est par suite pas fondée à soutenir qu'en assurant des missions au titre de l'aide juridictionnelle, elle devrait être regardée comme agissant en qualité de collaborateur occasionnel du service public et que la responsabilité sans faute de l'Etat pourrait être engagée à ce titre ;

11 Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et en admettant même que la requérante puisse être regardée comme établissant l'existence d'un préjudice personnel par un excès du montant de ses charges sur la rétribution versée par l'Etat, que sa requête doit être rejetée ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de Me Julie Aben est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Me Julie Aben et au Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés.

Délibéré après l'audience du 1^{er} octobre 2013 à laquelle siégeaient :

M. Doré, président,
M. Tixier, premier conseiller,
Mme Couégnat, premier conseiller,

Lu en audience publique le 15 octobre 2013.

Le rapporteur,

Le président,

SIGNE :

SIGNE :

M. COUEGNAT

G. DORE

Le greffier,

SIGNE :

D. ROUVIERE

La République mande et ordonne au Garde des Sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne ou 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.

Pour expédition conforme,
Montpellier le 15 octobre 2013

Le greffier,

D. ROUVIERE

