

N^{os} 428419, 428468

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SYNDICAT DES AVOCATS DE
FRANCE
CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

Mme Céline Roux
Rapporteur

Sur le rapport de la 4^{ème} chambre
de la Section du contentieux

M. Raphaël Chambon
Rapporteur public

Séance du 12 juin 2020
Lecture du 29 juin 2020

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 428419, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 26 février, 27 mai et 22 décembre 2019 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 n° 2018-1280 du 27 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique ;

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

Le Syndicat des avocats de France soutient que :

- le décret attaqué est entaché irrégularité dès lors qu'il n'est pas établi que le texte publié est identique soit au projet soumis au Conseil d'Etat, soit au texte adopté par ce dernier ;

- les dispositions de l'article 2 du décret sont entachées d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elles ont pour effet de réduire le montant de la

rétribution des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle dans le cadre de recours dirigés contre certaines mesures prises en matière de droit des étrangers.

Par une intervention, enregistrée le 18 septembre 2019, le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s demande que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête du Syndicat des avocats de France. Il soutient que l'article 2 du décret du 27 décembre 2018 est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 novembre 2019, la garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 novembre 2019, le Premier ministre déclare faire siennes les observations présentées par la garde des sceaux, ministre de la justice.

2° Sous le n° 428468, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 27 février 2019, 27 mai 2019 et 2 janvier 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, l'Ordre des avocats au barreau de Paris et l'Ordre des avocats au barreau de Marseille demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2018-1280 du 27 décembre 2018 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.

Le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, l'Ordre des avocats au barreau de Paris et l'Ordre des avocats au barreau de Marseille soutiennent que le décret attaqué est entaché :

- d'irrégularité en ce que le texte publié diffère à la fois du projet soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier ;

- d'irrégularité en ce que le Conseil national de l'aide juridique, dont la consultation est obligatoire, ne s'est pas prononcé sur l'ensemble des questions posées par l'article 2 du décret ;

- d'erreur manifeste d'appréciation en tant qu'il réduit les coefficients alloués pour certaines missions d'aide juridictionnelle en matière de contentieux des étrangers.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 novembre 2019, la garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 ;
- le décret n° 2018-1280 du 27 décembre 2018 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Céline Roux, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Raphaël Chambon, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Thouvenin, Coudray, Grévy, avocat du Syndicat des avocats de France et à la SCP Boré, Salve de Bruneton, Mégret, avocat du Conseil national des barreaux, de la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris et de l'Ordre des avocats au barreau de Marseille;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes l'article 1^{er} 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 (...)* ». Aux termes de son article 10 : « *L'aide juridictionnelle est accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense devant toute juridiction (...)* ». Aux termes de son article 27 : « *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. / (...)* ». 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. L'article 2 du décret du 27 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique a modifié l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 en tant qu'il fixe les coefficients applicables aux procédures relatives aux recours dirigés contre diverses décisions en matière de droit des étrangers. Les requêtes du Syndicat des avocats de France, d'une part, du Conseil national des barreaux, de la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris et de l'Ordre

des avocats au barreau de Marseille d'autre part, doivent être regardées, eu égard à leur argumentation, comme dirigées contre l'article 2 de ce décret. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur l'intervention du Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s :

2. Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s justifie d'un intérêt suffisant, eu égard à l'objet et à la nature du litige, pour intervenir dans la présente instance au soutien des conclusions du Syndicat des avocats de France. Par suite, son intervention sous le n° 428419 est recevable.

Sur la légalité externe :

3. En premier lieu, 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. Il ressort des pièces versées au dossier par la ministre de la justice que l'article 2 du décret attaqué publié ne contient pas de disposition qui différerait à la fois de celles soumises par le Gouvernement au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen des projets de décret par le Conseil d'Etat ne peut qu'être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 133 du décret du 19 décembre 1991 : « *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 résulte des pièces du dossier que le Conseil national de l'aide juridique s'est prononcé, lors de sa séance du 13 juillet 2018, sur l'ensemble des questions posées par les dispositions de l'article 2 du décret attaqué, y compris sur la réduction de 20 à 14 du coefficient applicable aux procédures relatives aux recours contre certaines décisions en matière de droit des étrangers. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de l'avis rendu par ce conseil national ne peut qu'être écarté.

Sur la légalité interne :

5. Il résulte des dispositions 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 œuvre 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.

6. Dans sa rédaction antérieure au décret attaqué, l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 fixait la rétribution des missions d'aide juridictionnelle à 8 unités de valeur pour les recours contre les décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du code de justice

administrative, lorsque l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence, à 16 unités de valeur pour les recours contre ces mêmes décisions lorsque l'étranger n'est pas placé en rétention ou assigné à résidence, et à 20 unités de valeur pour les autres recours au fond en matière de droit des étrangers. L'article 2 du décret attaqué instaure un coefficient unique, égal à 14 unités de valeur, pour la rétribution des missions d'aide juridictionnelle en matière de contentieux des étrangers devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, à l'exception des recours indemnitaires et des référés. Cette disposition a pour effet, d'une part, d'augmenter de 8 à 14 le nombre d'unités de valeur allouées pour les recours dirigés contre les décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du code de justice administrative, lorsque l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence et, d'autre part, de réduire de 16 à 14 le nombre d'unités de valeur allouées pour les 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, ainsi que de 20 à 14 pour les autres recours au fond en matière de droit des étrangers.

7. Si le décret attaqué n'est contesté qu'en tant qu'il a abaissé la rétribution de missions d'aide juridictionnelle en matière de contentieux des étrangers, il a également pour objet d'augmenter le montant de la rétribution des avocats dans certains de ces litiges. Il procède à un réaménagement et à une harmonisation du barème de rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle dans les contentieux des étrangers pour tenir compte de l'importance des litiges relatifs aux étrangers dans l'activité juridictionnelle des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et de ce que ces contentieux présentent aujourd'hui une complexité globalement comparable. Dans ces conditions, les moyens tirés de ce que l'article 2 du décret du 27 décembre 2018 serait entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation ne peuvent qu'être écartés.

8. Il résulte de tout ce qui précède que les requêtes du Syndicat des avocats de France, du Conseil national des barreaux, de la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris et de l'Ordre des avocats au barreau de Marseille doivent être rejetées, y compris en ce qu'elles comprennent des conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention du Groupe d'information et de soutien aux immigré-e-s est admise.

Article 2 : Les requêtes du Syndicat des avocats de France, du Conseil national des barreaux, de la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, de l'Ordre des avocats au barreau de Paris et de l'Ordre des avocats au barreau de Marseille sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au Syndicat des avocats de France, au Conseil national des barreaux, à la Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer, à l'Ordre des avocats au barreau de Paris, à l'Ordre des avocats au barreau de Marseille, au Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s, à la garde des sceaux, ministre de la justice et au Premier ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 12 juin 2020 où siégeaient :
M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, président ;
Mme Pascale Fombeur, Mme Maud Vialettes, présidentes de chambre ; M. Yves Doutriaux,
Mme Gaëlle Dumortier, M. Jean-Luc Nevache, Mme Fabienne Lambolez, Mme Carine Soulay,
conseillers d'Etat et Mme Céline Roux, maître des requêtes-rapporteur.

Lu en séance publique le 29 juin 2020.

Le président :
Signé : M. Rémy Schwartz

La République mande et ordonne à la garde des sceaux, ministre de la justice
en ce qui la 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,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :