

N° 398918

Mme F...

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 11 janvier 2017

Lecture du 18 janvier 2017

CONCLUSIONS

Xavier DE LESQUEN, Rapporteur public

I. Par un jugement du 19 avril 2016, le tribunal administratif de Cergy Pontoise soumet à l'examen du Conseil d'Etat deux questions de droit relatives à la rétribution de l'avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle.

Vous n'aurez pas de doute pour considérer que les conditions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative sont satisfaites, les deux questions de droit étant nouvelles, présentant une difficulté sérieuse et se posant à l'évidence dans de nombreux litiges.

II. La première question est la suivante : *y a-t-il lieu pour le juge administratif de se prononcer sur les décisions administratives prises par un président de juridiction relatives à la rétribution de l'avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle comme juge de plein contentieux ?*

En vertu 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 ». Le mécanisme de versement est fixé à l'article 104 du décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi du 10 juillet 1991 : les sommes revenant aux avocats et aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation sont réglées sur justification de la désignation au titre de l'aide juridictionnelle et production d'une attestation de mission délivrée par le greffier en chef ou le secrétaire de la juridiction saisie, l'attestation mentionnant le montant de la contribution de l'Etat à la rétribution de l'avocat, cette dernière étant versée par les barreaux pour les avocats (cf. article 27 de la loi) ou directement par l'Etat pour les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation (cf. article 31 de la loi).

Le montant de la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats est déterminé par le produit d'une unité de valeur prévue par la loi de finances¹ et de coefficients qui figurent à l'article 90 du décret, fixés selon le type de procédure. Ils sont par exemple de 20 pour les affaires au fond devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et de 8 pour un référé suspension (cf. point XIV.1 à 7 du tableau de l'article 90).

Ce montant est affecté, le cas échéant, de la réduction prévue à l'article 109 dans le cas où l'affaire s'inscrit dans une série : c'est là l'objet spécifique de la seconde question qui vous est soumise, sur laquelle nous allons revenir.

L'attestation est délivrée ou remise à l'avocat au moment où le juge rend sa décision ou, au plus tard, en même temps que lui en est adressée une expédition, sous réserve de certains cas particulier, notamment celui du renoncement à la rétribution. L'article 104 du décret prévoit enfin que « les difficultés auxquelles donne lieu l'application du présent article sont tranchées sans forme par le président de la juridiction ».

Vous avez jugé, par votre décision, M. N... du 16 octobre 2013 (n° 345704, aux T.), que « les décisions prises par le président de la juridiction saisie en application des articles 109 à 112 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991, relatives à la rétribution de l'avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle, ont le caractère de décisions administratives et sont, à ce titre, susceptibles de recours ». Il en est donc de même pour celles prises sur le fondement de l'article 104, qui sont en réalité les mêmes décisions, les articles 109 à 112 comportant des dispositions particulières conduisant à une modification de la rétribution (en cas de série, art. 109 ; en cas de transaction : art. 110 ; en cas de non lieu ou de désistement : art. 111).

Reste à déterminer quelle est la nature du recours formé contre ces décisions, ce qui est donc l'objet de la première question.

Nous n'avons guère de doute pour vous proposer de juger qu'il s'agit d'un recours de plein contentieux. C'est la solution déjà adoptée pour les ordonnances par lesquelles les présidents de juridiction administrative liquident et taxent les frais d'expertise : implicitement par la décision de Section L... du 17 juin 1983 (n° 024265, au Rec.) qui prend soin de déterminer le droit à rémunération d'un expert, et explicitement par la décision Société TP Ferro Concesionaria du 7 octobre 2013 (n° 356675, au Rec.) qui précise que le juge détermine les droits à rémunération de l'expert ainsi que les parties devant supporter la charge de cette rémunération.

La solution s'impose d'autant plus pour des décisions administratives prises par le juge, telles celles ici en cause. Il n'est en effet pas justifié de ménager les pouvoirs d'une autorité

¹ Elle est fixée à 26,50 € HT par l'article 42 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 pour les missions faisant suite à une admission à l'aide juridictionnelle postérieure au 1^{er} janvier 2016.

administrative en s'en tenant à l'office du juge de l'excès de pouvoir. Et il est particulièrement recommandé de statuer rapidement sur les droits de l'avocat.

Nous vous invitons donc à répondre à la première question en rendant l'avis que le recours dont peuvent faire l'objet les décisions prises par le président de la juridiction en application des dispositions des articles 104 et 109 à 111 du décret de 1991 est un recours de plein contentieux à l'occasion duquel le juge détermine la part contributive de l'État à la rétribution de la mission d'aide juridictionnelle assurée par l'avocat.

III. Vient ensuite la seconde question, ainsi formulée : *« Quelle portée donner à la notion de « série d'affaires » au regard des dispositions combinées des articles 38 de la loi du 10 juillet 1991 et de l'article 109 du décret du 19 décembre 1991 ? Concerne-t-elle exclusivement des instances distinctes, la contribution de l'État étant réduite à partir de la deuxième « affaire » dont est chargé un avocat lorsque celles-ci présentent à juger des questions semblables ? Ou trouve-t-elle également à s'appliquer à une seule instance dans laquelle en demande ou en défense un avocat représente plusieurs bénéficiaires de l'aide juridictionnelle contestant une décision ou une mesure les concernant collectivement, chaque bénéficiaire de l'aide juridictionnelle représentant alors une « affaire » dans un litige reposant sur les mêmes faits et comportant des prétentions ayant un objet similaire ?*

Il est utile de préciser la requête dont a été saisi le tribunal, pour éclairer le contexte de la question.

Mme F... a été désignée au titre de l'aide juridictionnelle pour représenter 9 personnes agissant en tant que défendeurs dans l'instance engagée par le préfet de la Seine-Saint-Denis qui demandait au juge des référés du tribunal administratif de Montreuil d'ordonner l'expulsion des occupants sans droit ni titre d'un terrain appartenant au domaine public de l'Etat situé sur le territoire de la commune de La Courneuve. Le tribunal a statué par une décision qui fait droit à la demande du préfet. L'avocate s'est vu délivrer une attestation de mission de 8 UV qui est la tarification d'une unique affaire en référé.

Il en est de même pour une autre affaire en référé du même type concernant un terrain appartenant au domaine public de l'Etat situé sur le territoire de la commune de Noisy-le-Sec, une attestation de mission de 8 UV ayant été délivrée pour la défense de 19 personnes.

Enfin, dans une troisième affaire, ce sont cette fois 10 personnes qui, par une requête conjointe, ont demandé au tribunal l'annulation de l'arrêté par lequel le maire de Rosny-sous-Bois a ordonné l'évacuation du terrain qu'ils occupent. Une attestation de mission de 20 UV a été délivrée, qui est la tarification d'une unique affaire au fond.

Le président de la juridiction, saisi par la requérante, a confirmé les attestations et c'est donc cette décision qui fait l'objet de la requête à l'occasion de laquelle vous sont soumises les présentes questions. Dans les trois cas, que l'avocat soit intervenu pour assister plusieurs personnes agissant en demande par une requête conjointe ou en défense dans le cadre d'une même instance, il a considéré que l'avocat devait être rétribué pour une affaire unique, et non une série d'affaires.

On comprend donc que la notion de « série d'affaires » soulève deux difficultés : qu'est ce qu'une affaire au sens de ces dispositions et à quelles conditions plusieurs affaires relèvent de la série.

IV. En vertu de l'article 27 de la loi de 1991, l'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle perçoit une rétribution. Son montant est, on l'a dit, déterminé en fonction du type de procédure (cf. tableau de l'article 90 du décret) : on peut donc dire que la loi et son décret prévoit la rétribution de l'avocat pour la représentation d'une personne dans une procédure déterminée.

Intervient ensuite la notion de série.

L'article 38 de la loi dispose que « La contribution versée par l'Etat est réduite, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, lorsqu'un avocat ou un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est chargé d'une série d'affaires présentant à juger des questions semblables. ».

Son objet nous paraît clair. Luc Dejoie, rapporteur au Sénat de la loi de 1991², précise que « le professionnel chargé d'affaires multiples portant sur des questions semblables peut, s'il s'organise en conséquence, réduire ses frais par le jeu d'économies d'échelle. Le projet de loi se veut inciter, en pareil cas, à une telle réduction et tient même pour admis que celle-ci peut intervenir en tout état de cause ».

Le point qui nous paraît important est que la notion d' « affaire » est considérée du point de vue de l'avocat et non de la juridiction : cette lecture est cohérente avec ce qu'on vient de dire. La représentation par l'avocat d'une personne dans une procédure déterminée constitue en principe une affaire au sens de ces dispositions.

L'article 109 du décret de 1991 vient préciser la prise en compte des séries. Il dispose que la part contributive versée par l'Etat à l'avocat choisi ou désigné pour assister plusieurs personnes dans une procédure reposant sur les mêmes faits en matière pénale ou dans un litige reposant sur les

² Rapport annexé au PV de la séance du 23 mai 1991.

mêmes faits et comportant des prétentions ayant un objet similaire dans les autres matières est réduite de 30 % pour la deuxième affaire, de 40 % pour la troisième, de 50 % pour la quatrième et de 60 % pour la cinquième et s'il y a lieu pour les affaires supplémentaires.

VI. Voilà donc les notions qu'il faut accorder.

1. Premier point auquel il faut répondre : la notion de « série d'affaires » concerne-t-elle exclusivement des instances distinctes, la contribution de l'État étant réduite à partir de la deuxième « affaire » dont est chargé un avocat lorsque celles-ci présentent à juger des questions semblables ?

La réponse est clairement négative, la notion d' « affaire » au sens de ces dispositions ne coïncidant pas avec l'instance ou la procédure tel qu'elle est appréciée du point de vue de la juridiction. La série d'affaires est donc susceptible d'intervenir dans les cas où l'avocat représente plusieurs bénéficiaires dans des procédures distinctes ou dans une procédure commune.

2. Vient ensuite le cas dans lequel un avocat représente plusieurs bénéficiaires de l'aide juridictionnelle dans une même procédure.

Le principe est donc, là encore, qu'il y a autant d'affaires que de personnes représentées, que ce soit en demande ou en défense. Et c'est à cette pluralité d'affaires que s'applique la notion de série.

Il faut ensuite, pour préciser ces notions, envisager les deux cas de figure.

La représentation en demande de plusieurs personnes correspond à l'hypothèse de la requête collective. Celles-ci sont admises dès lors que les conclusions qu'elles comportent présentent un lien suffisant (voyez Section, 30 mars 1973, D..., n° 80717, au Recueil ; 5 novembre 1975, L... et société L..., n° 92168, au Recueil ; 17 juin 1977, Dame C..., n° 03085, au Recueil). Le juge demeure, en principe, tenu d'examiner la situation particulière des requérants (18 novembre 1970, Mme veuve P... et G..., n° 76632, au Recueil) et en tire des conséquences propres à chacun d'entre eux (14 octobre 2009, K... et autres, n° 322164, aux Tables ; 8 juillet 2005, Communauté d'agglomération de Moulins, n° 268610, aux Tables).

Pour reprendre les critères du décret applicables aux litiges administratifs, il y a série d'affaires si l'avocat assiste plusieurs requérants dans un litige reposant sur les mêmes faits et comportant des prétentions ayant un objet similaire. Ce sera le cas si les demandes des requérantes présentent à juger des questions semblables, qui permettent à l'avocat de traiter de façon commune une part substantielle du travail que ces affaires exigent de lui.

En cas de représentation de plusieurs personnes en défense, la solution s'impose de la même façon : il y a en principe pluralité d'affaires, et série d'affaires en cas de prétentions similaires.

3. La véritable difficulté est de savoir s'il faut aller un cran plus loin et définir une notion d'affaire commune à plusieurs personnes bénéficiaires, dans le cas où leurs prétentions seraient identiques.

C'est la solution retenue par le président du tribunal administratif de Montreuil dans les trois jugements qui ont fait l'objet de la contestation sur le montant de la rétribution de l'avocat.

Le pas n'est pas tout à fait évident à franchir, car la loi ne l'envisage pas expressément, contrairement à la notion de série.

Relevons que les bureaux d'aide juridictionnelle ont la faculté d'anticiper cette question en prononçant des admissions à l'aide juridictionnelle communes à plusieurs personnes. Mais il nous semble qu'il faut déduire de la loi que cette même faculté existe au stade de la détermination de la rétribution dès lors que l'avocat réalise en réalité une seule prestation, commune et identique à un ensemble de personnes représentées, que ce soit en demande ou défense. Or c'est le cas lorsqu'un groupe de personnes, placées dans la même situation à l'égard de l'issue du litige, présentent les mêmes conclusions.

Tel sera notamment le cas lorsqu'un même litige est artificiellement divisé en plusieurs requêtes : pensons par exemple à un recours pour excès de pouvoir contre une même décision, qui serait décliné en autant de requêtes qu'il y aurait de personnes disposant d'un même intérêt pour agir. Il faudrait alors considérer que ces instances constituent une seule affaire au sens des dispositions de la loi et du décret de 1971, dès lors tout au moins qu'elles ont fait l'objet d'une décision juridictionnelle unique, en un mot qu'elles ont été liées par la juridiction.

VII. Nous vous proposons donc de répondre à la seconde question de la façon suivante.

1. Il résulte des dispositions de l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991 et des articles 90 et 104 du décret du 19 décembre 1991 pris pour son application que l'avocat perçoit en principe une rétribution pour la représentation d'une personne bénéficiaire de l'aide juridictionnelle dans une procédure déterminée, qui constitue une affaire au sens de ces dispositions.

2. Toutefois, si plusieurs bénéficiaires, placés dans la même situation personnelle à l'égard de l'issue du litige, présentent les mêmes conclusions, dans une même procédure ou dans plusieurs procédures ayant fait l'objet d'une même décision juridictionnelle, l'avocat qui les représente doit être regardé comme étant chargé d'une affaire unique au sens de ces mêmes dispositions.

3. En cas de pluralité d'affaires, il y a série d'affaires en application des dispositions combinées des articles 38 de la loi du 10 juillet 1991 et de l'article 109 du décret du 19 décembre 1991 lorsque l'avocat assiste plusieurs bénéficiaires dans un litige reposant sur les mêmes faits et comportant des prétentions ayant un objet similaire, dans le cadre d'une même procédure ou dans des procédures différentes. C'est notamment le cas en cas de conclusions présentant à juger des questions semblables, en demande ou en défense.

Telles sont nos conclusions.