

N° 363460

M. D... (demande d'avis)

SECTION

Séance du 21 juin 2013

Lecture du 28 juin 2013

CONCLUSIONS

M. Rémi KELLER, rapporteur public

Vous êtes saisis par la cour administrative d'appel de Paris d'une demande d'avis sur l'interprétation des dispositions des articles 38 et 39 du décret du 19 décembre 1991 pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Il s'agit de savoir si, devant les tribunaux administratifs, l'interruption du délai de recours contentieux par une demande d'aide juridictionnelle est régie par les dispositions de l'article 38 du décret ou par celles de l'article 39 - une question à laquelle les tribunaux et les cours ont apporté des réponses différentes. Vous devrez également dire si les délais de recours contre les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) sont des délais francs.

I. - Plusieurs personnes sont intervenues à l'instance, mais l'idée même d'intervenir au soutien d'une demande d'avis est tellement dénuée de sens que vous n'aurez même pas à viser ces interventions (voyez votre avis de section du 22 novembre 2000, *Sté L & P Publicité*, p. 525, avec les conclusions de Stéphane Austry, qui juge implicitement que les interventions sont irrecevables).

II. - Avant d'en venir aux réponses à apporter aux deux questions, il convient de vérifier rapidement si elles remplissent les conditions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative.

Il s'agit sans aucun doute de questions de droit, et elles se posent dans de nombreux litiges, chaque fois que le requérant demande l'aide juridictionnelle.

Leur caractère nouveau est moins évident, puisqu'il s'agit d'interpréter les dispositions d'un décret de 1991 qui n'ont subi aucune modification sur les points qui nous intéressent. Mais vous ne refusez pas de donner votre avis sur des textes anciens dont la portée n'a pas encore été éclairée par la jurisprudence (voyez par exemple votre avis *N...* du 8 septembre 1995, n° 169379, p. 339, qui interprète une loi de 1961).

Enfin, vous pourrez admettre que les questions sont sérieuses dès lors que les tribunaux et les cours leur ont apporté des réponses différentes.

III. – Voyons donc la première question, par laquelle on vous demande de dire si les tribunaux administratifs entrent dans le champ de l'article 38 du décret ou dans celui de l'article 39.

L'article 38 vise les instances engagées « devant la juridiction du premier degré ». On devrait donc en déduire tout naturellement qu'il s'applique aux tribunaux administratifs - c'est d'ailleurs ce que nous allons vous proposer, et c'est aussi ce que préconise la ministre de la justice.

Si la question vous est posée, c'est parce que l'article 39 comporte une petite ambiguïté - ou plutôt une formulation inhabituelle à l'ordre administratif : il vise les instances devant le Conseil d'État ou devant une juridiction administrative « *statuant à charge de recours devant le Conseil d'État.* » Certaines juridictions ont cru en déduire que cela concernait non seulement les juridictions administratives d'appel, mais également les tribunaux administratifs.

Or, la question est d'importance car si, dans les deux hypothèses, la demande d'aide juridictionnelle interrompt le délai de recours contentieux, la date à laquelle ce délai recommence à courir n'est pas la même selon qu'on se situe dans l'article 38 ou dans l'article 39.

1. A l'article 38 - si l'on excepte certains cas particuliers qu'il n'est pas utile de détailler -, la règle est la suivante : le délai recommence à courir à compter « de la date à laquelle la décision d'admission ou de rejet de la demande est devenue définitive », autrement dit : lorsque la décision du BAJ n'est plus susceptible de recours – nous y reviendrons - ou, si elle a fait l'objet d'un recours, lorsque l'instance chargée de ce recours – c'est-à-dire la cour administrative d'appel - a statué.

En revanche, l'article 39 prévoit que le délai recommence à courir sitôt que la décision du BAJ a été notifiée à l'intéressé. Bien entendu, le délai est de nouveau interrompu si cette décision est contestée par le requérant - ce qu'il peut faire dans les 15 jours suivant sa notification, comme l'indique l'article 56 du décret.

Nous ignorons ce qui justifie cette différence de traitement, qui n'existait d'ailleurs pas dans le régime antérieur à la loi de 1991 : le délai de recours contentieux repartait dans tous les cas à compter de la notification de la décision du BAJ¹.

Au passage, signalons que ces dispositions, qu'il s'agisse de l'article 38 ou de l'article 39, sont en pratique peu efficaces, du moins lorsque le BAJ a admis la demande, car dans cette hypothèse l'article 50 du décret prévoit que la décision du BAJ est notifiée par lettre simple. Dès lors, le requérant pourra toujours soutenir, en l'absence d'accusé de réception, que la décision du BAJ ne lui a pas été notifiée - ce qui interdit au dispositif prévu à l'article 39 de fonctionner - ou encore qu'il n'a pas été informé des modalités d'interruption et de reprise du délai de recours contentieux - ce qui rend inopérantes les dispositions de l'article 38.²

¹ Cf. art. 29 et 30 du décret du 1er septembre 1972 portant application de la loi du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire.

² La forclusion n'est pas opposable si le requérant n'en a pas été préalablement informé (section, 28 juillet 2000, E. A., p. 347).

Il faut tout de même répondre à la question qui vous est posée.

2. Comme nous l'avons dit, la réponse semble ressortir du texte même du décret : l'article 38 indique qu'il s'applique aux litiges portés « devant la juridiction du premier degré », tandis que l'article 39 s'applique aux actions « en matière civile devant la Cour de Cassation » ou à l'occasion d'une instance « devant le Conseil d'État ou une juridiction administrative statuant à charge de recours devant le Conseil d'État. » - autrement dit : les juridictions administratives d'appel. Précisons encore qu'il existe un article 38-1 qui concerne les juridictions d'appel de l'ordre judiciaire.

Si plusieurs juridictions ont jugé que les tribunaux entraînent dans le champ de l'article 39, c'est parce qu'elles interprètent l'expression « statuant à charge de recours devant le Conseil d'État » comme recouvrant l'ensemble des juridictions dont les décisions relèvent, en fin de compte, directement ou indirectement, du Conseil d'État - autrement dit : toutes les juridictions de l'ordre administratif.

Mais cette interprétation nous semble interdite pour plusieurs raisons.

D'abord, si les auteurs du décret entendaient englober dans l'article 39 l'ensemble des juridictions de l'ordre administratif, ils l'auraient sans doute écrit de cette façon, tout simplement. L'expression « statuant à charge de recours devant le Conseil d'État » serait particulièrement malvenue à propos des tribunaux administratifs qui statuent, le plus souvent, « à charge d'appel » devant une cour administrative d'appel.

De plus, les auteurs du décret auraient sans doute pris le soin de préciser que les tribunaux administratifs n'entraient pas dans le champ de l'article 38, bien qu'il concerne les « juridictions du premier degré », de la même façon qu'ils ont précisé que l'article 38-1, qui concerne les juridictions d'appel, ne s'appliquait que « sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article 39 », c'est-à-dire en excluant les juridictions administratives.

Enfin – et cette considération est déterminante - il ressort clairement de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique que l'expression « juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'État » ne s'applique pas aux tribunaux. En effet, l'article 13 de la loi prévoit que les bureaux d'aide juridictionnelle peuvent comporter plusieurs sections, parmi lesquelles figurent notamment « une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant le tribunal administratif et les autres juridictions administratives statuant en premier ressort », et « une section chargée d'examiner les demandes relatives aux affaires portées devant la cour administrative d'appel et les autres juridictions administratives statuant à charge de recours devant le Conseil d'État ».

C'est donc une lecture simple et naturelle qu'il y a lieu de faire des articles 38 à 39 du décret :

- un article 38 qui s'applique aux « juridictions du premier degré » sans exception ;
- un article 38-1 qui s'applique aux juridictions d'appel, à l'exception expresse des cours administratives d'appel ;

- enfin un article 39 qui s'applique aux deux cours suprêmes et aux juridictions administratives dont les décisions relèvent directement du Conseil d'État.

3. Il reste à régler le sort des litiges sur lesquels le tribunal administratif statue « à charge de recours devant le Conseil d'État ». Il s'agit bien entendu de la cassation directe, mais également des jugements qui relèvent de votre compétence d'appel, par exemple en matière d'élections locales, de référé liberté ou encore les jugements rendus sur renvoi de l'autorité judiciaire.

A l'époque où le décret a été rédigé, la question avait moins d'importance car la cassation directe n'existait pas. Il est vrai que le Conseil d'Etat était encore juge d'appel des recours en excès de pouvoir contre les actes réglementaires, mais c'était pour une période transitoire seulement. Il n'est donc pas exclu que le problème ait échappé aux auteurs du décret, à moins qu'ils n'aient estimé que les tribunaux relevaient essentiellement de l'article 38, et exceptionnellement de l'article 39 lorsque le jugement était susceptible de vous être déféré directement.

Une telle solution ne serait guère satisfaisante, et elle le serait encore moins avec la cassation directe : elle obscurcirait un dispositif qui n'est déjà pas simple, et de plus les bureaux d'aide juridictionnelle devraient parfois prendre position sur la question de savoir si la voie de l'appel est ouverte au litige - ce qui, vous le savez, n'est pas toujours facile et pourrait entraîner des contentieux supplémentaires.

C'est pourquoi la solution la plus heureuse consiste à ranger les tribunaux, dans tous les cas, dans l'article 38, même si leur décision relève directement du Conseil d'État. Cette solution est conforme à l'article 13 de la loi que nous avons mentionné, et elle n'est pas contraire au texte du décret puisque l'article 38 s'applique aux « juridictions du premier degré » sans exception. Il vous suffit de préciser que l'article 39, en mentionnant les juridictions statuant à charge de recours devant le Conseil d'État, ne déroge pas, s'agissant des tribunaux, à la règle générale posée à l'article 38.

Et puisqu'il est question d'attribuer aux cours administratives d'appel des compétences de premier ressort, le même souci de simplicité pourra vous conduire à dire, si la question se pose, que cette compétence particulière ne permet pas de déroger à la règle générale qui range les cours administratives d'appel dans l'article 39 du décret – ce qui est également conforme à l'article 13 de la loi.

4. Vous pourrez donc répondre à la première question que, devant les tribunaux, le délai de recours contentieux recommence à courir à compter « de la date à laquelle la décision d'admission ou de rejet de la demande est devenue définitive ».

Peut-être est-il utile de préciser que, si la décision du BAJ est contestée, le caractère définitif est acquis lorsque la cour administrative d'appel s'est prononcée sur la contestation. Et si la décision du BAJ n'est pas contestée, elle devient définitive au bout de deux mois, puisque si le requérant ne dispose que d'un délai de 15 jours pour la contester, c'est un délai de contestation de deux mois, à compter de la date de la décision, qui est ouvert aux autres personnes mentionnées à l'article 23 de la loi - il s'agit, pour les juridictions du premier degré et d'appel, du bâtonnier et du ministère public.

IV. - Si vous nous avez suivi, vous n'aurez pas à répondre à la question de savoir si, pour l'application de l'article 39 aux tribunaux, le recours ouvert aux autorités mentionnées à l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991 interrompt le délai de recours contentieux pour le pétitionnaire de l'aide.

Au demeurant, cette question ne présente guère de difficulté car, cette fois, les termes du décret ne souffrent aucune contestation. L'article 39 dispose que le délai de recours est interrompu lorsque le recours prévu à l'article 23 de la loi est régulièrement formé « par l'intéressé », et il ressort des termes mêmes de l'article 39 que l'expression « l'intéressé » désigne le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

V. – Il vous reste à déterminer si les délais de recours contre la décision du BAJ sont des délais francs. Sur cette question, il y a matière à hésiter.

En principe, les délais de procédure contentieuse sont des délais francs, sauf dispositions contraires ou cas particuliers comme le contentieux électoral (pour le principe : Section, 4 juin 1954, *Commune de Décines-Charpieu*, p. 336)³. Vous avez maintenu ce principe malgré la suppression des délais francs par la réforme de la procédure civile intervenue en 1975 à la suite de la Convention de Bâle de 1972 (par ex. 11 mai 2001, *V...*, n° 211912, p. 231).

En revanche, les délais non contentieux ne sont pas des délais francs, sauf texte exprès (5 juin 1981, *Consorts G...*, n° 09738, t. p. 864)⁴. La décision du BAJ n'étant pas juridictionnelle, c'est cette règle que vous devriez normalement appliquer.

L'inconvénient, c'est que cela conduit à un dispositif baroque où des délais juridictionnels – donc francs - sont interrompus par des délais non francs : la simplicité - nous y sommes toujours attaché - conduirait donc à dire que tous les délais de l'article 38 sont des délais francs. Vous avez d'ailleurs déjà jugé, dans certains cas, qu'un délai administratif pouvait être franc, par exemple en matière d'imposition (27 juillet 1984, *P...*, n°s 38879 38880, t. p. 549, pour le délai de convocation devant la commission départementale des impôts)⁵. Cette solution serait d'autant plus justifiée que si la contestation de la décision du BAJ n'a pas un caractère juridictionnel, elle est tout de même étroitement liée à la procédure contentieuse.

Malheureusement, cette solution simple se heurte à un obstacle qui paraît infranchissable : l'article 642 du code de procédure civile prévoit désormais, nous l'avons évoqué, que les délais - qu'il s'agisse ou non de procédure contentieuse - ne sont pas des délais francs. Il faudrait donc dire que des délais prévus par un même article sont francs lorsqu'ils se rapportent à une instance devant le juge administratif et non francs lorsqu'ils se rapportent à une instance devant le juge judiciaire ; cela nous paraît impossible. En outre, une telle complication serait mal comprise - et sans doute pas toujours bien appliquée - par les agents

³ Cf. cours du président Odent p. 1064.

⁴ Egalement : section, 28 février 1986, *Syndicat national des associations et institutions sociales et médico-sociales*, p. 51 ; 11 février 2004, *SARL Centre de jardinage Castelli Nice*, p. 64.

⁵ Egalement : 21 mars 2008, *Mme C...*, n° 286007, t. p. 676, à propos du délai imparti au contribuable pour demander à l'administration de saisir la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires

des bureaux d'aide juridictionnelle, qui sont installés au sein des tribunaux de grande instance et qui ont l'habitude de calculer des délais non francs.

Dans ces conditions, il nous semble inévitable de répondre que les délais de recours contre les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle ne sont pas des délais francs.

Tel est le sens de nos conclusions.