

N° 399893

Mme P...

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 arrêt du 18 mai 2016, la cour administrative d'appel de Nantes soumet à l'examen du Conseil d'Etat trois 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 questions étant nouvelles, présentant une difficulté sérieuse et se posant à l'évidence dans de nombreux litiges.

II. La première question est la suivante : « *Lorsque l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle relève appel du jugement du tribunal administratif en ce qu'il statue sur la demande présentée au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, cet appel doit-il être présenté, à peine d'irrecevabilité en vertu de l'article R. 811-7 du code de justice administrative, par l'un des mandataires mentionnés à l'article R 431-2 de ce même code ou peut-il être dispensé de ministère d'avocat eu égard aux particularités du litige ainsi soumis au juge d'appel ?* »

L'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle perçoit une rétribution (cf. l'article 27 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) dont le montant est déterminé en fonction du produit d'une unité de valeur prévue par la loi de finances¹ et de coefficients qui figurent à l'article 90 du décret du 19 décembre 1991, fixés selon le type de procédure. Ils sont par exemple de 20 pour les affaires au fond devant les tribunaux

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.

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, des réductions ou modalités particulières de calcul prévues aux articles 109 à 111 (en cas de série d'affaires, de transaction, de non lieu ou de désistement).

Le mécanisme de versement de la rétribution est fixé à l'article 104 du décret de 1991 : les sommes revenant aux avocats sont réglées sur production d'une attestation de mission délivrée par le greffier en chef ou le secrétaire de la juridiction, qui en précise le montant.

Par ailleurs, l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que les avocats peuvent renoncer à percevoir cette rétribution et poursuivre contre la partie condamnée aux dépens et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle le recouvrement des émoluments auxquels ils peuvent prétendre, ces derniers étant, vous le savez, supérieurs à la rétribution. L'article 37 précise que « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens, ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, partielle ou totale, une somme qu'il détermine et qui ne saurait être inférieure à la part contributive de l'Etat, au titre des honoraires et frais non compris dans les dépens que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide ».

Ce sont donc les demandes tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 que vous connaissez bien. Vous avez estimé que cette dernière disposition « confère à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle un droit propre d'obtenir le bénéfice de frais irrépétibles payés par la partie perdante » plutôt que de percevoir la rétribution financée par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle : ce sont les termes des conclusions de JH Stahl sur la décision du 11 janvier 2006, SCP Delaporte et Briard, avocat de Mme D... (n° 279878, aux T. sur ce point), qui en déduit que l'avocat peut, en son nom propre, former un recours en rectification d'erreur matérielle lorsque, dans le cadre d'une instance donnée, le juge a omis de statuer sur une telle demande.

III. L'avocat peut contester la fixation du montant de la rétribution devant le président de la juridiction, qui rend alors une décision administrative susceptible de recours (voyez M. N... du 16 octobre 2013, n° 345704, aux T.).

Mais, lorsque le tribunal fait application de l'article 37 de la loi 1991, il ne peut que la contester par un appel dirigé contre la partie du jugement qui statue sur cette demande.

C'est là qu'intervient la première question : l'article R. 811-7 du code de justice administrative pose le principe de la représentation par avocat en appel et, dans sa version alors en vigueur, en

précise les exceptions, au nombre desquels ne figure pas ce type de requête². Dès lors que l'avocat agit en son nom propre, il est soumis au principe en vertu duquel un requérant exerçant la profession d'avocat ne peut assurer sa propre représentation dans une instance à laquelle il est personnellement partie. Voyez sur ce point votre décision de principe M. M... du 22 mai 2009 (n° 301186, Rec. 205, aux conclusions de Julien Boucher). Et il faudrait donc en déduire que l'avocat devrait mandater l'un de ses confrères pour contester le montant de la somme mise à son bénéfice en application de l'article 37 de la loi de 1991.

On perçoit immédiatement l'excessive lourdeur qui en résulterait.

Il nous semble que vous pourrez l'éviter en considérant que ce type de requête échappe à la jurisprudence Manseau.

Celle-ci repose sur deux séries de considérations : l'exigence d'un mandat et le principe d'indépendance de l'avocat. La première découle du texte même de l'article R. 811-7 : mais même si, comme le fait remarquer Daniel Chabanol dans ses annotations sous l'article R. 431-2 du code de justice administrative (Éditions Le Moniteur), « la notion de mandataire suppose [...] un mandant et donc l'existence de deux personnes distinctes », on n'aura guère de difficulté à la surmonter dès lors que l'« auto-représentation » se justifie. L'exigence déontologique d'indépendance de l'avocat vis-à-vis de son client concourt pour sa part au bon fonctionnement de la justice en assurant une distanciation nécessaire avec les intérêts et même les passions des justiciables : mais il faut bien reconnaître que cette préoccupation ne joue ici que faiblement, au vu des intérêts en jeu qui sont d'une ampleur mesurée et par ailleurs bien encadrés par les textes législatifs et règlementaires, et le seront un peu plus clairement au vu des avis que vous allez rendre en réponse aux deux séries de questions inscrites au présent rôle.

Nous vous signalons par ailleurs que votre jurisprudence M... du 22 mai 2009 précité est fragilisée par un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 11 février 2014, Masirevic c. Serbie (CEDH n° 30671/08) qui, s'agissant d'un litige relatif à une injonction de payer demandée par un avocat à l'encontre d'une société cliente en exécution d'une convention d'honoraires, a jugé que l'interdiction pour un avocat de se représenter lui-même méconnaissait l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

² Dans la version du texte en vigueur avant le 1^{er} janvier 2017, sont dispensés : 1° Les requêtes dirigées contre les décisions des tribunaux administratifs statuant sur les recours pour excès de pouvoir formés par les fonctionnaires ou agents de l'État et des autres personnes ou collectivités publiques, ainsi que par les agents ou employés de la Banque de France contre les actes relatifs à leur situation personnelle ; / 2° Les litiges en matière de contraventions de grande voirie mentionnés à l'article L. 774-8 ; / par ailleurs, les demandes d'exécution d'un arrêt de la cour administrative d'appel ou d'un jugement rendu par un tribunal administratif situé dans le ressort de la cour et frappé d'appel devant celle-ci.

Enfin, nous relevons que, par votre décision SCP Delaporte et Briard, avocat de Mme D... de 2006, vous avez implicitement admis que l'avocat aux conseils puisse se représenter lui-même pour présenter un recours en rectification matérielle.

Tous ces éléments nous incitent donc à vous proposer de répondre à la première question de la façon suivante : eu égard à l'objet du litige, relatif à l'application des dispositions régissant l'aide juridictionnelle et né à l'occasion d'une instance dans laquelle un client de l'avocat était partie, les dispositions de l'article R. 811-7 du code de justice administrative ne font pas obstacle à ce que l'avocat d'un bénéficiaire de l'aide juridictionnelle assure sa propre représentation pour la contestation d'une décision juridictionnelle en tant qu'elle statue sur la demande qu'il avait présentée au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Nous relevons que, par souci de cohérence, vous pourrez considérer qu'il en va également ainsi lorsque l'avocat entend contester la décision administrative prise par le président de la juridiction, en application de l'article 104 du décret du 19 décembre 1991, sur le montant de la contribution de l'État à la rétribution de la mission d'aide juridictionnelle assurée par l'avocat. Et il est utile de déborder le cadre de la question en le précisant.

IV. Nous en venons à la deuxième question : *« Pour l'application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, pour déterminer la somme susceptible d'être accordée à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle et qui ne saurait être inférieure à la part contributive de l'État, y a-t-il lieu de se référer à la part contributive de l'État résultant de l'application du barème fixé par l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 ou à la rétribution effectivement accordée à l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle après application, le cas échéant, des réductions prévues par les textes applicables, notamment par les articles 38 de la loi du 10 juillet 1991 et 109 du décret du 19 décembre 1991 ? »*

Nous devons dire que nous n'avons guère de doute sur ce point. En précisant que la somme susceptible d'être accordée à l'avocat en application de l'article 37 de la loi de 1991 ne saurait être inférieure à la part contributive de l'État, et donc à la rétribution due à l'avocat, le législateur a entendu faire en sorte que la demande formée par l'avocat à l'encontre d'une autre partie lui assure un revenu au moins égal à celui assuré par l'État.

Il convient donc que la base de calcul de ce montant minimal soit celui retenu pour la détermination de la rétribution à laquelle renonce l'avocat, en tenant compte le cas échéant, comme le précise l'article 104 du décret de 1991, de la réduction pour série d'affaires prévue à l'article 109 (voir sur ce point l'avis n° 398918, Mme F..., inscrit au rôle de la présente séance).

V. Vient enfin la dernière question : « *En cas de non-lieu prononcé par le tribunal administratif, a) le tribunal doit-il, pour l'application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, combiner ces dispositions avec celles de l'article 111 du décret du 19 décembre 1991, notamment son dernier alinéa ? / b) En cas de réponse positive à la précédente question, comment ces dispositions se combinent-elles ?* »

En vertu de l'article 111 du décret, « En cas d'extinction de l'instance pour une autre cause qu'un jugement ou une transaction, le juge peut, sur demande de l'avocat, allouer à celui-ci une rétribution » dont il fixe le montant en fonction notamment des diligences accomplies au cours de l'instance. Il est ensuite précisé qu'il en est de même « en cas de non-lieu ou de désistement ».

A s'en tenir au texte, intervient en dénominateur commun « l'extinction de l'instance pour une autre cause qu'un jugement ou une transaction », formulation assez difficile à apprécier dans la procédure administrative où le juge, maître de l'instruction, reste dans tous les cas tenu de statuer. On comprend qu'elle correspond mieux à la procédure civile, qui l'envisage expressément (cf. les articles 384 et suivants du code de procédure civile).

Cela étant, il est possible de donner une portée au texte en matière administrative, en s'appuyant sur le sens donné au jugement d'une formation collégiale par opposition à l'ordonnance d'un juge unique (cf. article R. 222-1 du code de justice administrative). Nous précisons qu'il n'y a pas d'anachronisme à procéder ainsi : à la date d'entrée en vigueur de l'article 111 du décret (1^{er} janvier 1992), la voie de l'ordonnance déjà existante devant les juridictions administratives (cf. article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel alors en vigueur) ayant déjà été étendue au non lieu (par la loi n° 90-511 du 25 juin 1990).

Il nous semble donc qu'il faut s'en tenir au texte : l'article 111 du décret ne trouve à s'appliquer qu'en cas de non lieu prononcé par ordonnance. Le juge unique saisi d'une demande présentée en application de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 doit alors tenir compte des dispositions de cet article, donc celles de son dernier alinéa qui limite la rétribution à la moitié de celle fixée par le barème résultant de l'article 90 du décret, pour déterminer le montant en deçà duquel il ne peut fixer les frais irrépétibles, s'il décide de les accorder.

En revanche, si le tribunal statue par jugement d'une de ses formations collégiales, l'article 111 ne trouve pas à s'appliquer.

C'est donc la réponse que nous vous proposons d'apporter à la dernière question.

Telles sont nos conclusions.