N° 428419
Syndicat des avocats de France

N° 428468
Conseil national des barreaux
Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer
Ordre des avocats au barreau de Paris
Ordre des avocats au barreau de Marseille

4ème et 1ère chambres réunies
Séance du 12 juin 2020
Lecture du 29 juin 2020

CONCLUSIONS

M. Raphaël Chambon, rapporteur public

Le montant de la rétribution perçue par les avocats au titre de l'aide juridictionnelle est, en vertu de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, fonction d'un coefficient qui varie selon les types de procédure, et d'une unité de valeur de référence, actuellement de 32 € hors taxes (montant modifié en dernier lieu par la loi de finances pour 2017[1]).

Les coefficients, régulièrement actualisés, sont fixés par l'article 90 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991. La rubrique XIV du tableau figurant à cet article 90 fixe les coefficients pour les contentieux relevant des TA et CAA (20 pour les affaires au fond, 8 pour les référés suspension et liberté, 6 pour les référés fiscaux, 4 pour les autres référés, 6 pour les demandes portant sur l'exécution d'une décision…). Le coefficient attribué à chaque procédure peut en outre être majoré dans certains cas (expertise, visite des lieux ou enquêtes, médiation administrative à l'initiative du juge).

L'article 2 du décret n° 2018-1820 du 27 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique a modifié, dans le tableau, certaines des lignes de la rubrique XIV, relatives aux coefficients attribués au contentieux en matière de droit des étrangers.

Avant l'intervention de ce décret, la rubrique XIV comportait deux lignes dédiées aux recours dirigés contre les décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du code de justice administrative, affectées d'un coefficient variant suivant que l'étranger était ou non placé en rétention ou assigné à résidence (coefficient 8 dans le premier cas, soit 256 euros HT, 16 dans le second cas, soit 512 euros HT).

[1] 2° du I de l'article 135 de la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les décisions mentionnées à cet article sont celles portant obligation de quitter le territoire français, ainsi que les décisions relatives au séjour notifiées concomitamment, les décisions qui peuvent accompagner l'OQTF (délai de départ volontaire supérieur à trente jours, interdictions de retour sur le territoire français, interdictions de circulation sur le territoire français), les décisions fixant le pays de renvoi et les décisions d'assignation à résidence prévues à l'article L. 561-2 du CESEDA.

Les recours au fond contre les autres décisions prises en matière de droit des étrangers lorsque l'étranger n'est pas placé en rétention, détenu ou assigné à résidence (refus de visa, refus de séjour simple, refus de regroupement familial, arrêtés d'expulsion, décisions de transfert vers l'Etat responsable du traitement de la demande d'asile – transferts dits « Dublin »), faute d'être inclus dans le renvoi à l'article R. 776-1 du CJA, relevaient de la ligne « affaires au fond » et étaient par suite affectés d'un coefficient 20 (soit 640 euros HT).

L'article 2 du décret du 27 décembre 2018 a instauré un coefficient unique pour l'ensemble des recours dirigés contre les mesures prises en matière de droit des étrangers, à l'exception des recours indemnitaires et des référés, fixé à 14 (soit 448 euros HT).

Il en résulte trois conséquences par rapport au barème antérieur : un accroissement de la rétribution des recours contre les décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du CJA lorsque l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence (de 8 à 14, soit une hausse de près de 200 euros), une diminution de la rétribution des recours contre ces mêmes décisions lorsque l'étranger n'est pas placé en rétention ou assigné à résidence (de 16 à 14, soit une baisse de plus de 60 euros) et une diminution (de 20 à 14, soit une baisse de près de 200 euros) pour les recours au fond contre les autres décisions en matière de droit des étrangers.

Le Syndicat des avocats de France, d'une part, le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers et les ordres des avocats aux barreaux de Paris et Marseille d'autre part, vous saisissent de recours pour excès de pouvoir, qui doivent tous deux être regardés comme tendant à l'annulation du seul article 2 du décret, dont les dispositions sont sans nul doute divisibles de celles du reste du décret.

L'intérêt à agir des requérants n'est pas douteux dès lors que vous avez admis l'intérêt des avocats et de leurs représentants pour contester de précédents décrets relatifs au montant de la rétribution des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle (6/1 SSR, 30 décembre 2015, *P... et autres*, n° 371190 ; 6/1 SSR, 17 février 2016, *Syndicat des avocats de France*, n° 370989 ; 6/5 CHR, 14 juin 2018, *Association médiation-net et autres*, n° 408265).

La recevabilité de l'intervention volontaire du Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI) au soutien de la requête du SAF est moins évidente. Le GISTI justifie-t-il d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige pour intervenir, comme l'exige votre jurisprudence (Section, 25 juillet 2013, *OFPRA*, n° 350661,

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

au Recueil) ? Le GISTI fait valoir que l'article 1er de ses statuts prévoit qu'il a notamment pour objet d'informer les personnes étrangères ou immigrées sur leurs droits et de les soutenir par tous moyens en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, ce qui passerait par le soutien aux actions contentieuses. **La rigueur conduirait à juger l'intervention du GISTI irrecevable**, dès lors que, ainsi que vous l'avez jugé dans votre décision *Association médiation-net* déjà mentionnée, la fixation des coefficients pris en compte pour le calcul de la rétribution des avocats commis dans le cadre de l'aide juridictionnelle est sans incidence sur le droit d'accès au juge des bénéficiaires de cette aide. Vous jugez de longue date que la loi n'implique pas que la rétribution versée aux avocats prêtant leur concours aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle couvre l'intégralité des frais et honoraires correspondants (1/4 SSR, 28 janvier 1994, *Ordre des avocats du barreau de Saint Malo*, n° 134267) et la modification de la rétribution versée aux avocats au titre de l'aide juridique est théoriquement sans incidence sur la qualité du service rendu par l'avocat aux justiciables qu'ils assistent. **Nous vous invitons néanmoins, pour admettre la recevabilité de l'intervention, à la souplesse que commande à nos yeux le réalisme** : dans le contentieux des étrangers l'immense majorité des requérants a recours à l'aide juridique et il est indéniable qu'un niveau trop bas de rétribution des avocats au titre de l'aide juridique est susceptible, pour des raisons économiques évidentes, de réduire le temps qu'un avocat peut consacrer à un dossier, au péril de la qualité du service rendu.

Les deux moyens mettant en cause la légalité externe du décret attaqué ne vous retiendront guère.

Le premier, tiré de ce que le décret attaqué diffèrerait à la fois du projet soumis au Conseil d'Etat et du texte adopté par ce dernier, manque en fait.

Quant à la consultation du Conseil national de l'aide juridique, imposée par l'article 133 du décret du 19 décembre 1991, elle a bien eu lieu régulièrement, et la circonstance que son avis ne contienne pas de développements explicites sur tous les points contestés par les requérants, n'entache à l'évidence pas d'irrégularité le décret attaqué.

Plus intéressant est le moyen, soulevé par les deux requêtes, mettant en cause l'opportunité des choix faits par le pouvoir réglementaire. Si le SAF utilise également le vocable d'erreur de droit, c'est bien l'appréciation portée par le pouvoir réglementaire dans l'exercice de sa compétence de fixation des coefficients par type de procédure permettant de calculer la contribution de l'Etat à la rétribution des avocats commis dans le cadre de l'aide juridictionnelle qui est contestée et vous exercez sur ce point un **contrôle restreint** (6/4 SSR, 13 février 2002, *Société Acaccia*, n° 229755, aux Tables).

Restreint mais bien réel. Vous avez ainsi, dans votre décision du 14 juin 2018 déjà mentionnée, fait partiellement droit à des requêtes de la Conférence des bâtonniers et de l'ordre des avocats au barreau de Paris en annulant pour erreur manifeste d'appréciation la réduction des coefficients attachés aux procédures de divorce par consentement mutuel judiciaire, non justifiée par une baisse de la charge de travail qu'impliquaient ces procédures, alors que la création de la procédure de divorce par consentement mutuel sous seing privé pouvait au contraire conduire à ce que seules les situations les plus complexes donnent lieu à

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

des procédures judiciaires, et alors que le ministre se bornait à faire valoir que la baisse était compensée par la revalorisation du montant de l'unité de valeur.

S'agissant du contentieux des décisions prises en matière de droit des étrangers, vous avez déjà rejeté les requêtes de plusieurs avocats et du SAF contre une précédente modification des coefficients. Un décret du 20 juin 2003 avait déjà diminué, de 20 à 16, le coefficient affecté aux recours dirigés contre les décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du CJA, lorsque l'étranger n'est pas placé en rétention ou assigné à résidence, et augmenté parallèlement, de 6 à 8, celui affecté aux recours contre les mêmes décisions lorsque l'étranger fait l'objet de telles mesures privatives de liberté. Ce décret avait par ailleurs revalorisé les missions accomplies par les avocats au titre de l'aide juridictionnelle devant la Cour nationale du droit d'asile, en faisant passer la rémunération de l'intervention de l'avocat dans les affaires donnant lieu à une audience publique de 8 à 16 unités de valeur.

Vous avez écarté le moyen tiré de ce que la baisse de la rétribution de l'avocat alors décidée pour certains recours serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation en relevant que le décret procédait à un réaménagement d'ensemble du barème de rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle pour les contentieux relevant de la Cour nationale du droit d'asile et des contentieux relatifs aux décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du CJA, afin d'assurer une meilleure adaptation de la rémunération versée à la complexité des dossiers ainsi qu'aux conditions procédurales et de délai dans lequel l'avocat est conduit à intervenir, et en estimant qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier qu'en décidant cette baisse le décret aurait porté une appréciation entachée d'erreur manifeste sur la charge de travail qu'implique le traitement de ce type de contentieux pour les avocats (6/1 SSR, 30 décembre 2015, *P... et autres*, n° 371190).

Le décret attaqué prolonge, amplifie et pousse jusqu'au bout la logique qui a inspiré le décret du 20 juin 2013, en rapprochant le coefficient affecté aux contentieux contre les différentes mesures prises en matière de droit des étrangers, jusqu'à choisir un coefficient unique, hors le cas des recours indemnitaires et des référés.

L'enjeu est sans conteste d'ampleur au regard, d'une part, de la place prépondérante prise par le contentieux des étrangers dans l'activité des TA et des CAA (respectivement 37,5% et 49,4% des entrées en 2018).

Les requérants se prévalent bien sûr de votre décision d'annulation de 2018 et font valoir que la charge de travail des avocats n'a pas diminué dans les recours qui font l'objet d'une baisse de la rétribution, bien au contraire dès lors que le droit des étrangers est marqué par une complexité croissante, affirmation qu'ils n'ont guère de mal à étayer par l'avis émis par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat sur le projet devenu loi « asile et immigration » n° 2018-778 du 10 septembre 2018, par la multiplication des demandes d'avis examinées en cette matière par les formations contentieuses, ainsi que par la lettre de mission confiant au Conseil d'Etat une étude relative à l'organisation des procédures contentieuses en matière de droit des étrangers et d'asile, dans laquelle le Premier ministre pointe lui-même cette complexité croissante. Le Syndicat des avocats de France soutient en outre que le nouveau

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

barème est défavorable aux avocats exerçant dans des ressorts dans lesquels n'existe pas de centre de rétention, dès lors que la baisse de rétribution de certaines procédures ne sera pas compensée pour eux par l'augmentation de la rétribution dans les procédures où l'étranger est retenu.

Le moyen nous semble devoir être écarté.

Rappelons tout d'abord que vous jugez qu'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 (voir notamment la décision *P... et autres* déjà mentionnée). Si bien que la seule circonstance que la rétribution forfaitaire ne couvrirait pas l'intégralité des frais et honoraires correspondant au travail effectué par les avocats au bénéfice des étrangers admis à l'AJ n'est pas de nature à entacher le décret attaqué d'erreur manifeste d'appréciation.

Venons-en au choix opéré par le pouvoir réglementaire.

Le régime antérieur était contesté, en ce que les trois rétributions différentes selon les différentes catégories de requêtes au fond en matière de droit des étrangers (8, 16 ou 20 UV), n'étaient guère corrélées à la charge de travail effective.

La contestation de refus de titre de séjour simples ou de refus de visa, rétribuée à hauteur de 20 UV, n'était pas, loin s'en faut, au nombre des contentieux les plus complexes. Quant à la différence de rétribution de l'avocat pour les contentieux relatifs aux OQTF, du simple au double, selon que l'étranger est ou non placé en rétention ou assigné à résidence, elle était sujette à caution.

Ainsi que nous l'apprend la communication par le ministre du projet de décret transmis pour avis au CNAJ, celui-ci prévoyait initialement de maintenir cette distinction, en se bornant à réécrire les deux lignes en remplaçant la référence aux recours dirigés contre les décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du code de justice administrative par celle aux recours dirigés contre les mesures prises en matière de droit des étrangers. Certains membres du CNAJ s'étaient offusqués de cette différence de traitement, estimant qu'en aucun cas l'urgence associée à une procédure dans laquelle l'étranger est placé en rétention ne saurait justifier une rétribution moindre de l'avocat. Dans son avis le CNAJ s'est interrogé sur cette différence de rétribution, soulignant qu'elle devait être appréciée au regard de la charge de travail fournie par l'avocat dans chacune des hypothèses. Ce n'est que dans la version finalement publiée du décret que cette différence de rétribution a été supprimée.

Saisi d'un précédent projet de décret relatif à l'aide juridique, le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA), avait « très vivement regretté » que le projet de décret soumis à sa consultation ne modifie pas, malgré les propositions en ce sens du secrétariat général du Conseil d'Etat, le barème de l'article 90 du décret du 19 décembre 1991 en ce qui concerne la rétribution des avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle dans le contentieux administratif des étrangers. Il avait « rappelé

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

avec force que les rubriques de ce barème sont devenues totalement inadaptées du fait de la multiplication des procédures spécifiques introduites successivement dans ce contentieux. Ainsi, le barème actuel prévoit une rétribution au plus fort taux d'unités de valeur pour les litiges concernant les refus de délivrance des titres de séjour, qui sont désormais parmi les moins difficiles du contentieux des étrangers, et pour les litiges portant sur les décisions de transfert des étrangers vers l'Etat responsable de l'examen de sa demande d'asile, alors qu'aucune raison objective ne justifie un traitement différent des autres mesures d'éloignement pour lesquelles un taux moindre s'applique (…) ».

La circonstance, mise en avant par les requérants, que la durée d'instruction soit beaucoup plus courte pour les recours contre les OQTF introduits lorsque l'étranger est placé en rétention ou assigné à résidence, dès lors que le recours doit être jugé en 72h, ainsi que celle que le recours soit le plus souvent dans un tel cas préparé par les associations d'aide aux étrangers présentes dans les centres de rétention administrative, ne nous semblent pas suffisantes pour considérer que le choix d'un coefficient unique pour tous les contentieux en droit des étrangers serait manifestement erroné, au regard de la charge de travail imposée par ces différents types de contentieux. Certaines procédures jusqu'alors cotées à 8 UV, certes soumises à un délai très bref, n'en sont pas moins complexes juridiquement, en particulier quand plusieurs décisions sont attaquées simultanément (refus de séjour, OQTF, interdiction de retour sur le territoire, fixation du pays de renvoi…) et requièrent par ailleurs, du fait même des délais restreints, une réactivité et un travail dans l'urgence qui n'étaient guère pris en compte dans le barème précédent.

Le ministre fait par ailleurs valoir que la baisse de la rétribution de certaines procédures est plus que compensée par l'augmentation de celle d'autres, la réforme se soldant selon le ministre, sur la base des chiffres 2017, par une hausse de 3,5% de la dépense pour l'Etat (soit environ 500 000 euros). Si ce chiffrage ne prend pas en compte la baisse de 20 à 14 UV pour les requêtes au fond qui ne relevaient jusqu'alors d'aucune des deux lignes relatives aux recours dirigés contre les décisions mentionnées à l'article R. 776-1 du CJA, ce qui en relativise fortement la portée, il n'en reste pas moins que la logique de la réforme est bien la fixation d'un coefficient unique pour les contentieux des étrangers, à budget globalement constant, les avocats étant supposés, en moyenne bien sûr, ne pas voir leur rétribution baisser, ou du moins pas sensiblement. **A la différence du précédent d'annulation de 2018, il ne s'agit donc pas d'une baisse pure et simple, non justifiée par une baisse de la charge de travail, mais d'une harmonisation**, certes pas davantage modifiée par une évolution de la charge de travail mais fondée sur des motifs solides. L'évaluation forfaitaire choisie par le législateur repose en tout état de cause sur le postulat d'un rééquilibrage par le sort : certains dossiers appellent un travail important et sont donc peu cher payés, d'autres en revanche sont simples et requièrent un travail bien moindre, ce qui en moyenne assure un équilibre.

On peut certes regretter que persiste un coefficient différent pour les seules requêtes au fond en matière de droit des étrangers, inférieur de près d'un tiers à celui des requêtes au fond dans toutes les autres matières, la justification d'une telle différence apparaissant, ainsi que le font valoir les requérants, sujette à caution, tant on peine à voir pourquoi la contestation d'une

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

décision de retrait de points sur un permis de conduire appellerait une rétribution nettement supérieure à celle d'une OQTF.

Mais dès lors que vous avez déjà estimé qu'un tel traitement particulier du contentieux des étrangers n'encourait pas la censure, **nous pensons que la modification opérée par le décret attaqué n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation**.

PCMNC à l'admission de l'intervention du GISTI et au rejet des requêtes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.