N° 489396
M. B...

6ème et 5ème chambres réunies

Séance du 17 mars 2025
Décision du 7 mai 2025

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Cette affaire soulève une question encore inédite dans votre jurisprudence, celle de la responsabilité pour faute de l'Etat résultant de l'activité des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ).

Avocat au barreau de Nîmes, M. B..., a saisi le tribunal administratif de Nîmes d'une demande indemnitaire pour obtenir la réparation du préjudice financier résultant des refus irréguliers opposés aux demandes d'aide juridictionnelle présentées par seize de ses clients, dont il avait assuré la défense devant le tribunal administratif avant que le bureau d'aide juridictionnelle ne leur notifie une décision défavorable. Cette configuration particulière tient à la nature du contentieux, celui des décisions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière ou de transfert des demandeurs d'asile pour lesquelles, par dérogation au droit commun, le dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle n'a pas de caractère suspensif ni ne proroge le délai de recours.

Le tribunal a admis que soit mise en cause la responsabilité de l'Etat pour faute lourde, mais a écarté l'existence d'une telle faute pour chacun des refus en litige par un jugement confirmé en appel par la cour administrative de Lyon[1]. M. B... se pourvoit en cassation.

[1] On pourra se reporter au commentaire de cet arrêt de S. Lesieux, AJDA 2023, p. 1497.

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 regard des moyens soulevés, le pourvoi doit être regardé comme tendant à l'annulation du point 8 de l'arrêt qui rejette les demandes indemnitaires correspondant à cinq des seize dossiers. Contrairement à ce que soutient le ministre, le pourvoi n'est pas tardif.

Le requérant soutient que c'est à tort que la cour a écarté l'existence d'une faute lourde et, plus en amont, qu'une faute simple suffisait à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat.

Dans un premier temps, et même si elle n'est pas contestée par le ministre, vous devrez vous interroger sur la possibilité d'une mise en cause de la responsabilité pour faute de l'Etat en matière d'aide juridictionnelle, ainsi que son fondement, compte tenu du caractère très spécifique de cette activité.

Sans s'y inscrire directement, ce régime de responsabilité paraît pouvoir se rattacher à celui consacré par votre décision d'Assemblée *D...* (29 décembre 1978, n° 96004, au recueil) selon laquelle, en vertu des principes généraux régissant la responsabilité de la puissance publique, une faute lourde commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle par une juridiction administrative est susceptible d'ouvrir droit à indemnité.

Certes, les bureaux d'aide juridictionnelle placés auprès des tribunaux ne sont pas des juridictions[2], leurs membres (qui associent notamment auxiliaires de justice, représentants de l'administration et des usagers) n'exercent pas de fonction juridictionnelle[3] et leurs décisions ne sont pas des décisions juridictionnelles : en vertu de l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991[4], elles peuvent être seulement déférées aux présidents des cours d'appel qui statuent « sans recours » et dont vous avez qualifié les décisions, avant cette loi, de « sui generis » (CE 20 décembre 1989, *X...*, n°103778, au recueil) puis, postérieurement, de décisions d'administration judiciaire (CE 22 janvier 2003, *Issa MT...*, n° 244177, aux tables; CE 23 décembre 2016, *M. R...*, n°404361, aux tables).

Pour autant, l'activité des BAJ se rattache bien, pour reprendre la ligne de partage tracée par l'arrêt *Préfet de la Guyane* (TC 27 novembre 1952) non à l'organisation du service public de la justice mais à la fonction juridictionnelle : ainsi, les décisions des BAJ établis auprès des juridictions judiciaires ne peuvent être déférées à la juridiction administrative (CE 5 juin 1981, *T...*, n°20436, au recueil), les demandes d'aide déposées au BAJ d'un TGI sont

[2] C. Cass., avis, 9 juill. 1993, n° 09-30.010 P.
[3] Le premier président de la cour d'appel statuant sur un recours formé contre une décision de rejet d'un bureau d'aide juridictionnelle n'exerce pas une fonction juridictionnelle (C. Cass. 2ème civ, 17 septembre 2015 n°15-01.497, Bull n°201).
[4] Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

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.

regardées comme des pièces de pièces de procédures judiciaires et non des documents administratifs au sens de la loi CADA (CE 5 juin 1991, *Mme Z...*, n° 102627, aux tables) et, nous allons le voir, la Cour de cassation s'est reconnue compétente pour connaître des demandes indemnitaires mettant en cause les BAJ placés auprès des juridictions judiciaires.

Ce rattachement se justifie par le fait que l'aide juridictionnelle, en dispensant totalement ou partiellement les personnes ne disposant pas des ressources nécessaires pour faire valoir leurs droits devant un tribunal d'avoir à supporter les frais d'une procédure juridictionnelle, influe à la fois sur l'engagement de la procédure (notamment lorsque le ministère d'avocat est obligatoire) mais aussi son déroulement, si l'on songe à son octroi aux parties en défense comme, plus largement, à ses incidences en terme d'égalité des armes[5]. Vous jugez ainsi que cette aide a pour objet de rendre effectif le principe à valeur constitutionnelle du droit d'exercer un recours (CE 10 janvier 2001, *C...*, n° 211878-213462, au recueil) et le Conseil constitutionnel a récemment censuré une différence de traitement non justifiée dans ses conditions d'octroi aux justiciables étrangers comme méconnaissant le principe d'égalité devant la justice (décision n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024, paragr. 15). Le bureau s'analyse donc comme une sorte d'auxiliaire de la justice, contribuant au bon déroulement de l'instance et dont les missions concourent à l'activité juridictionnelle.

N'étant pas des décisions juridictionnelles, les décisions des BAJ échappent en revanche à la réserve posée par décision d'Assemblée *D...* selon laquelle que l'autorité qui s'attache à la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de la responsabilité fautive de l'Etat, dans le cas où la faute lourde alléguée résulterait du contenu même de la décision juridictionnelle et où cette décision serait devenue définitive – cette réserve n'ayant été levée, par votre décision *G...* (CE 18 juin 2008, n° 295831, au recueil), que dans le cas où la décision est entachée d'une violation manifeste du droit de l'Union ayant pour objet de conférer des droits à des particuliers.

Il n'est certes pas tout à fait évident d'admettre l'ouverture d'un recours indemnitaire qui permet à un justiciable d'obtenir, par une voie détournée, le paiement d'une somme qui lui a été refusée, en cas de saisine du président de juridiction, par une décision de rejet insusceptible de recours[6]. On observera d'ailleurs la difficulté que pouvait poser sur ce point le décret d'application du 10 juillet 1991 avant son abrogation et sa refonte par le décret du 28 décembre 2020 désormais applicable[7] : l'article 52 du décret de 1991 disposait que les

[5] J. Bougrab, *L'aide juridictionnelle, un droit fondamental ?*, AJDA.2001.1016.
[6] La difficulté ne réside pas ici dans une exception de recours parallèle – puisque précisément, le recours n'existe pas – mais dans le verrou posé par le législateur.
[7] Décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative 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.

décisions des BAJ ne peuvent être ni produites ni discutées en justice, à moins qu'elles ne soient intervenues à la suite d'agissements ayant donné lieu à des poursuites pénales ; cet obstacle a disparu dans le nouveau décret (article 58).

Cependant, nous n'identifions aucun principe de niveau supérieur faisant obstacle à l'ouverture d'un droit à réparation pour sanctionner des erreurs ou des négligences qui peuvent être à l'origine d'importants préjudices en contraignant des justiciables modestes à renoncer à une action en justice, en particulier pour les litiges soumis au ministère d'avocat[8] ou en portant atteinte à leurs intérêts financiers lorsque des frais sont indûment mis à leur charge, ou à ceux de leur avocat lorsque, comme en l'espèce, ce dernier assure, sans connaître encore la décision du BAJ, la défense de clients impécunieux dont il pourrait à bon droit escompter l'éligibilité à l'aide juridictionnelle. Surtout, alors que le régime législatif et réglementaire est commun aux deux ordres de juridiction, il apparaîtrait très inopportun d'introduire une divergence avec la jurisprudence de la Cour de cassation qui a consacré en la matière un régime de responsabilité pour faute lourde (1e chambre civile, 14 décembre 2004, n°03-10.271)[9]. Cet arrêt se fonde sur l'article L. 141-1 du code de l'organisation judiciaire[10] qui impose à l'Etat de « *réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice* » et qui, aux selon votre décision d'Assemblée *D...,* n'est pas applicable à la juridiction administrative ; toutefois l'absence de base légale ne vous a pas empêché de consacrer par cette même décision un régime de responsabilité pour faute qui se rattache, lui aussi, comme l'énonce votre décision d'Assemblée *M...* du 28 juin 2002 au sujet des délais excessifs de jugement[11], au « fonctionnement défectueux du service public de la justice ».

Reste à déterminer, dans un second temps, le régime de faute applicable, qui fait l'objet du premier moyen du pourvoi.

A la différence de la Cour de cassation, tenue par les termes du second alinéa de l'article L. 141-1 précité qui définissent une responsabilité pour faute lourde, vous disposez d'une certaine marge de manœuvre prétorienne.

---

l'aide juridique et relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles.

[8] La CEDH voit dans l'aide juridictionnelle un « moyen parmi d'autres du droit effectif d'accès à un tribunal », notamment lorsque la représentation est obligatoire ou que l'affaire est complexe (CEDH 9 octobre 1979, *Airey c/ Irlande*, Série A n° 32).

[9] Ce régime bénéficie à la fois aux usagers comme aux tiers victimes d'un dommage par ricochet (Cass. civ. 1, 12 octobre 2011, n° 10-19.720).

[10] Issu de l'article 11 de la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972.

[11] CE Ass. 28 juin 2002, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M...*, n° 239575, au recueil).

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.

Rappelons que la jurisprudence *D...* exige une faute lourde en ce qui concerne l'exercice de la fonction juridictionnelle, sauf lorsqu'est en cause le délai excessif de jugement, qui relève de la faute simple depuis votre décision *M...* précitée. Dans ses conclusions sur cette dernière affaire, le président Lamy suggérait une ligne de partage distinguant, d'une part, le « *cœur de l'activité juridictionnelle* » pour lequel « *l'argument de la difficulté de la mission joint au souci de ne pas doubler les procédures de droit commun de recours contre les décisions juridictionnelles justifie mieux le maintien de la faute lourde* » et, d'autre part, « *le fonctionnement défectueux de la justice lorsqu'il touche à l'administration des procédures juridictionnelles – l'information des parties, la communication des pièces, le jugement des affaires dans un délai raisonnable* » qui doit « *engager la responsabilité de l'Etat de ce seul fait, du seul fait d'une faute simple* ».

L'activité des BAJ se laisse mal ranger d'un côté ou de l'autre de cette ligne.

Leur rôle consiste en effet à vérifier l'éligibilité des demandeurs en fonction de deux séries de conditions cumulatives tenant, d'une part, à la qualité du demandeur et à ses ressources et, d'autre part, à l'action envisagée et ses chances de succès.

Les premières se prêtent à des opérations de vérification relativement simples et binaires qui tiennent davantage du guichet administratif – la difficulté tenant plutôt au volume considérable des demandes (environ un million par an) – ce qui pourrait plaider pour un régime de faute simple, a fortiori dans un contexte jurisprudentiel marqué, on le sait, par un recul continu de la faute lourde.

Les secondes supposent de porter des appréciations juridiques plus complexes qui ne sont pas très éloignées d'une activité de type juridictionnel, le BAJ étant tenu de vérifier, aux termes de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991, si *« l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable, dénuée de fondement ou abusive* » et, dans l'hypothèse d'un recours en cassation, si aucun moyen de cassation sérieux ne peut être relevé. Surtout, le BAJ procède lors de ce filtrage à un exercice, propice à une logique de faute lourde, de conciliation entre des intérêts antagonistes, en mettant en balance la probabilité de succès d'une action contentieuse et la préservation des deniers publics. Ce pouvoir d'appréciation s'illustre encore au travers des dispositions de l'article 6 de la loi qui lui permettent, à titre exceptionnel, d'accorder l'aide juridictionnelle aux personnes ne remplissant pas les conditions de ressources lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige. Au vu de cet office particulier, la responsabilité fautive de l'Etat ne devrait dès lors être engagée que dans

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.

l'hypothèse d'un dysfonctionnement flagrant, lorsque le recours ne laissait aucun doute possible sur son issue.

Pour autant, nous ne vous proposerons pas d'appliquer un régime différencié selon la nature du manquement imputé, qui non seulement ne serait guère lisible et s'écarterait de la jurisprudence civile, mais encore n'aurait guère de justification compte tenu de l'économie du système.

En effet, les erreurs, que l'on pourrait qualifier de « matérielles » commises dans l'examen des ressources du demandeur ou la recevabilité des demandes ont vocation à être rapidement corrigées par le biais du recours ouvert devant le président de la cour d'appel, recours qui conserve le délai de recours du litige principal en vertu de l'article 43 du décret du 28 décembre 2020[12]. Si à l'occasion de ce réexamen la même erreur ou une nouvelle erreur devait être commise, ce cumul nous paraît signer *alors* un dysfonctionnement suffisamment caractérisé pour être regardé comme une faute lourde.

C'est donc sans erreur de droit que la cour a fait application d'un régime de faute lourde pour apprécier le droit à réparation né des erreurs commises par le bureau d'aide juridictionnelle.

Nous pouvons en venir aux motifs de l'arrêt par lesquels la cour a écarté l'existence d'une faute lourde pour cinq des dossiers en litige.

Quatre d'entre eux se rattachaient à des recours contre des arrêtés portant obligation de quitter le territoire français. Le BAJ a rejeté les demandes comme irrecevables à raison de leur tardiveté en opposant aux requérants les dispositions du I de l'ancien article L. 512-1 CESEDA qui imposent que la demande d'aide soit présentée au plus tard lors de l'introduction de sa requête en annulation, lorsque la mesure d'éloignement est fondée sur certains motifs – motifs qui ne semblent pas correspondre, au vu des pièces du dossier, à la situation des intéressés. Saisi de quatre recours, le premier vice-président de la cour administrative d'appel de Marseille a cru pouvoir opposer pour sa part, de façon alternative, les dispositions du I *bis* du même article (applicable, cette fois, aux intéressés) selon lequel le requérant peut demander qu'il lui soit désigné d'office un avocat : il a rejeté les quatre recours au motif qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier et qu'il n'était d'ailleurs pas soutenu que les requérants auraient demandé le bénéfice de ces dispositions. On peine à comprendre le sens de cette motivation dont le ministre en défense devant vous renonce d'ailleurs à défendre

[12] En outre, il reste loisible aux intéressés de déposer une nouvelle demande, afin le cas échéant de corriger et compléter leur argumentation initiale.

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.

le bien-fondé : les quatre requérants étant représentés par Me B..., la question de la commission d'office était ici « hors sujet ». Pourtant, et sans s'en expliquer, la cour a jugé par l'arrêt attaqué que ce motif erroné ne caractérisait pas, eu égard à l'office du bureau et du président de la cour et à la nature des pouvoirs qu'ils exercent, une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Ces motifs traduisent une erreur de droit ou une insuffisance de motivation, qui se double sans doute d'une erreur de qualification : les quatre décisions en litige étant entachées d'une grossière erreur de raisonnement et la cour n'ayant identifié aucun motif susceptible de donner une base légale au rejet des demandes d'aide juridictionnelle, la faute apparaissait caractérisée.

Dans le dernier dossier, relatif à la contestation du transfert d'un demandeur d'asile, le BAJ a motivé sa décision de rejet par l'irrecevabilité de la requête principale, en relevant qu'elle avait été présentée au-delà du délai de 15 jours fixé par l'article L. 742-4 du CESEDA alors applicable. Cependant, ainsi que l'a relevé la cour dans l'arrêt attaqué, il ressort des pièces du dossier que le recours avait bien été déposé dans ce délai. Ici encore, l'erreur du bureau (purement matérielle, semble-t-il) privait de base légale la décision de rejet. En jugeant par les mêmes motifs que précédemment qu'elle ne caractérisait pas une faute lourde, la cour a insuffisamment motivé son arrêt et commis une erreur de droit.

Nous doutons en revanche qu'il soit possible de censurer ici une erreur de qualification juridique : en effet il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision de rejet du BAJ avait fait l'objet d'un recours devant le président de la cour. Or, on l'a dit tout à l'heure, l'exercice de ce recours doit permettre de rectifier une erreur matérielle ou une négligence de ce type. Ni le requérant ni le ministre en défense ne s'en expliquent et l'absence d'élément au dossier sur ce point ne vous permet pas d'envisager une substitution de motif en cassation. Vous ne pourrez donc que censurer l'erreur de droit ou l'insuffisance de motivation pour la cour à s'être expliquée sur les motifs permettant d'écarter la faute lourde[13].

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur les conclusions indemnitaires tendant à la réparation des préjudices allégués au titre des fautes mentionnées à son point 8, au renvoi de l'affaire dans cette mesure à la cour et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre des frais d'instance.

[13] Précisons enfin que, au stade de la cassation, vous n'avez pas à vous prononcer sur la question plus délicate concernant la caractérisation du préjudice qui supposait, en particulier, d'examiner les chances de succès des recours principaux.

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.

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.