

Décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011

M. Albin R.

(Droits de plaidoirie)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 22 septembre 2011 par le Conseil d'État (décision de renvoi n° 350371 du 21 septembre 2011) sur le fondement des dispositions de l'article 61-1 de la constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Albin R. concernant la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 1° du paragraphe I de l'article 74 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

En cours de procédure, ont été admises, conformément à l'article 6, alinéa 2, du règlement intérieur sur la procédure suivie pour les QPC, les observations en intervention présentées par le Syndicat des avocats de France qui a pu justifier d'un « *intérêt spécial* ».

Dans sa décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

Le 1° du paragraphe I de l'article 74 de la loi du 29 décembre 2010 critiqué a modifié le premier alinéa de l'article 40 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Dans sa rédaction initiale, le premier alinéa de cet article 40 disposait que « *l'aide juridictionnelle concerne tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée* ». La disposition contestée a donc complété cette phrase par les mots « *, à l'exception des droits de plaidoirie* » qui excluent les droits de plaidoirie de l'aide juridictionnelle.

Le droit est dû pour chaque plaidoirie ou représentation, par un avocat, d'une ou plusieurs parties aux audiences de jugement, y compris les audiences de référé, tant devant les juridictions de l'ordre judiciaire que les juridictions de l'ordre administratif, y compris le Conseil d'État et la Cour de Cassation. Ce droit entre dans les dépens de sorte que la partie qui est condamnée aux dépens doit rembourser aux autres parties le montant qu'elles ont du acquitter pour ce droit.

Ces droits de plaidoirie sont affectés *in fine, via* les barreaux, à une caisse de retraite professionnelle, la Caisse nationale des barreaux français (CNBF). Ils servent ainsi à financer une partie du régime de retraite de base des avocats.

La mesure contestée fait suite à une proposition du rapport de la commission dite « commission Darrois » sur les professions du droit¹, qui avait proposé, en effet, que les droits de plaidoirie ne soient plus au nombre des frais couverts par l'aide juridictionnelle et donc plus à la charge de l'État.

La justification de cette mesure a été précisée dans la réponse faite à une question écrite posée par un député pendant la discussion du projet de loi de finances pour 2011 :

« Aucun justiciable ne doit être empêché de défendre ses droits par des difficultés financières. Cependant, le principe de gratuité absolue inhérent à l'aide juridictionnelle totale peut parfois conduire à des abus dans l'usage de ce droit. Plusieurs parlementaires ont alerté la chancellerie sur le comportement de certains justiciables engageant des actions judiciaires à répétition en raison de leur éligibilité à l'aide juridictionnelle. Au-delà du coût pour la justice, cet usage répété de l'aide juridictionnelle pénalise les victimes de comportements procéduriers qui doivent régler des honoraires d'avocat pour se défendre ou demander l'aide juridictionnelle. Ainsi, le rapport budgétaire sur la mission justice du sénateur Du Luart, rapporteur spécial de la commission des finances, appelle donc à une plus grande responsabilisation des demandeurs à l'aide par l'instauration d'un ticket modérateur justice, de l'ordre de 5 à 40 EUR. Procédant au même constat, le rapport de la commission Darrois sur les professions du droit préconise également l'instauration d'une contribution minimale des justiciables, en laissant à leur charge le droit de plaidoirie de 8,84 EUR. Après s'être donné le temps de la réflexion et des consultations, le Gouvernement a choisi de mettre en œuvre la proposition du rapport Darrois, dissuasive dans ses effets et mesurée dans son montant. Il s'agit en effet d'une contribution symbolique, permettant de responsabiliser les justiciables dans leur usage de l'aide juridictionnelle, mais également modique en tenant compte de la situation financière de nos concitoyens les plus fragiles. Il n'y a donc pas lieu de considérer que son versement soit obéré dès lors que l'avocat désigné la réclame. À cet égard, son exigibilité peut être stipulée dans la convention d'honoraires conclue avec le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou la convention d'honoraires conclue en cas de retrait de l'aide juridictionnelle. Néanmoins, la chancellerie reste attentive aux difficultés que les avocats pourraient rencontrer dans le recouvrement des droits de plaidoirie, notamment

¹ Jean-Michel Darrois, *Vers une grande profession du droit, rapport au président de la République*, Paris, La documentation française, avril 2009, p. 114 (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000152/0000.pdf>).

dans le cadre de la défense pénale d'urgence. Un bilan pourra être établi à l'issue de la première année d'application de la réforme. En fonction des éléments recueillis, les difficultés qu'elle pourrait susciter et les moyens pour y remédier seront expertisés, en concertation avec la profession d'avocat. »²

Si le principe de l'acquittement (ou de la dispense) des droits de plaidoirie est déterminé par le législateur, ses éléments constitutifs sont actuellement fixés par le pouvoir réglementaire (décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente) plusieurs fois modifié, renvoyant lui-même, dans son article 4, à un autre décret en fixant le montant³.

II. – L'examen de la constitutionnalité

A. – Les griefs

Le requérant contestait les dispositions renvoyées au regard du droit à un recours juridictionnel effectif, du principe d'égalité devant la justice et du principe de prévisibilité de la loi.

C'est toutefois le droit au recours juridictionnel effectif, découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en tant qu'il mentionne la « garantie des droits », qui était visé principalement par le requérant.

En effet, l'invocation du principe d'égalité devant la justice constituait, dans l'argumentation du requérant, un accessoire du premier grief sur le droit au recours juridictionnel dont il aurait été une conséquence.

Quant à la prévisibilité de la loi, les requérants entendaient évoquer le principe de précision de la loi pénale comme condition de la sécurité juridique du justiciable au sens de la définition dégagée par la jurisprudence du Conseil, notamment dans sa décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985. L'argumentation était totalement inopérante.

² Texte de la question n° 95213 : « M. Guillaume Garot attire l'attention de M. le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, sur l'abrogation, dans le projet de loi de finances pour 2011, de l'article L. 723-4 du code de la sécurité sociale qui prévoit que le droit de plaidoiries pour les dossiers relevant de l'aide juridictionnelle soit acquitté par l'État. Ces droits, d'un montant de 8,84 euros par dossier, abondaient par ailleurs le régime de retraite de base des avocats. Si cette mesure était confirmée, ce serait donc les justiciables qui seraient contraints de s'acquitter de cette somme, alors que beaucoup de ceux qui ont accès à l'aide juridictionnelle sont en situation de précarité. Les avocats craignent, en outre, de devoir s'en acquitter eux-mêmes afin de pouvoir plaider. Aussi, il lui demande si le Gouvernement entend revenir sur ce projet nuisible à l'intérêt des justiciables et des avocats. »

³ Actuellement l'article 1^{er} du décret 89-340 du 29 mai 1989, qui le fixe à 58 francs, soit 8,84 euros.

B. – Les dispositions constitutionnelles de référence

Le droit à un recours juridictionnel effectif a été consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans plusieurs décisions depuis 1996, en particulier dans la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, aux termes de laquelle le Conseil a jugé que ce droit découlait de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et qu'il ne devait pas « être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ». Il est désormais régulièrement protégé par la jurisprudence du Conseil dans le contentieux de la loi *a priori*⁴.

Le principe a également été utilisé dans le cadre du contrôle *a posteriori* par exemple dans les décisions n°s 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, *M. Jean-Yves G. (Amende forfaitaire et droit au recours)* (cons. 3, non-violation en l'espèce), 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)* (non-violation) ou 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)* (conformité sous réserve).

C. – L'application à l'espèce

– Il incombait, en premier lieu, au Conseil constitutionnel de juger si l'avancement des frais engagés à l'occasion d'une procédure juridictionnelle peut entraver le droit à un recours juridictionnel effectif ou, plus exactement, si des dérogations à la dispense du paiement de ces frais peuvent porter atteinte à un tel droit.

Dans sa décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration*, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur l'atteinte qu'une restriction de l'aide juridictionnelle est susceptible de porter au droit à un recours juridictionnel effectif⁵. Le Conseil n'a pas reconnu de valeur constitutionnelle au droit à l'aide juridictionnelle en tant que tel. Mais, en s'assurant que ce droit n'a pas été méconnu pour juger qu'il n'est pas porté d'atteinte substantielle aux droits des personnes à un recours effectif, il établit implicitement mais

⁴ Par exemple, décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11 : « Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution" ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable, ainsi que les droits de la défense lorsqu'est en cause une sanction ayant le caractère d'une punition » .

⁵ V. le considérant n°88 : « Considérant que l'aide juridictionnelle peut être sollicitée par tout étranger déposant une première demande d'asile ; qu'elle peut également l'être dans le cadre d'un réexamen de sa demande dès lors qu'il n'a pas bénéficié de cette aide pour le dépôt de sa première demande ; que les dispositions contestées, qui donnent ainsi à l'étranger la garantie qu'il sera entendu une fois par la Cour nationale du droit d'asile avec l'assistance d'un avocat, ne méconnaissent pas le droit au recours effectif devant une juridiction » .

nécessairement un lien entre les deux.

De fait, l'aide juridictionnelle et le droit au recours effectif sont liés : les frais afférents à une procédure juridictionnelle peuvent être de nature à empêcher les justiciables de l'engager. L'aide juridictionnelle est donc un élément important du droit au recours effectif. Le Conseil d'État fait déjà sienne cette position en considérant que l'aide juridictionnelle a « *pour objet de rendre effectif le principe à valeur constitutionnelle du droit d'exercer un recours* »⁶, d'ailleurs en résonance avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui juge que l'aide juridictionnelle est « *un moyen parmi d'autres du droit effectif d'accès à un tribunal* », notamment lorsque la représentation est obligatoire ou l'affaire complexe⁷.

– En second lieu, le Conseil devait déterminer si le paiement des droits de plaidoirie pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle porte ou non une atteinte excessive au droit au recours de ces personnes.

En l'espèce, eu égard au caractère relativement modeste de la somme que les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont conduits à payer (8,54 euros), le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'avait pas commis d'erreur manifeste dans la décision de suppression de la dispense du paiement des droits de plaidoirie pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Si le pouvoir réglementaire devait modifier le montant des droits de plaidoirie, il appartiendrait à la juridiction compétente, le cas échéant, de sanctionner une augmentation trop importante.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a jugé le 1° du paragraphe I de l'article 74 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 conforme à la Constitution.

⁶ Conseil d'État, 10 janvier 2001, *Mme Coren*, n° 211878.

⁷ CEDH, 9 octobre 1979, *Airey c/Irlande* Série A n° 32, *Grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 1997 n° 17.