

# Décision n° 2011 – 198 QPC

**Article 74, I, 1° de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre  
2010 de finances pour 2011**

*Exclusion des droits de plaidoirie de l'aide juridictionnelle*

## Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2011

### Sommaire

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>13</b>

## Table des matières

<b>I. Dispositions législatives.....</b>	<b>3</b>
<b>A. Dispositions contestées .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 .....</b>	<b>3</b>
- Article 74 .....	3
<b>2. Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique .....</b>	<b>3</b>
<b>B. Évolution des dispositions contestées .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique .....</b>	<b>4</b>
- Article 40 .....	4
<b>C. Autres dispositions .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Code de la sécurité sociale .....</b>	<b>5</b>
- Article L. 723-4.....	5
<b>2. Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi no 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique .....</b>	<b>5</b>
- Article 119 .....	5
<b>3. Décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente .....</b>	<b>6</b>
<b>D. Application des dispositions contestées .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Jurisprudence .....</b>	<b>9</b>
a. Jurisprudence administrative .....	9
- CE, 10 janvier 2001, <i>Mme Arlette Y...</i> , n° 211878 / 213462 .....	9
b. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme .....	10
- Arrêt, affaire Airey c. Irlande, 9 octobre 1979, Requête n° 6289/73.....	10
<b>2. Rapport public .....</b>	<b>11</b>
a. « Vers une grande profession du droit », Rapport de la Commission présidée par Me Jean-Michel Darrois au Président de la République, La Documentation française, avril 2009, p. 113-114.....	11
<b>3. Questions parlementaires .....</b>	<b>12</b>
a. Assemblée nationale .....	12
- Question écrite n° 95213 de M. Guillaume Garrot ( Socialiste, radical, citoyen et divers gauche - Mayenne ).....	12
<b>II. Constitutionnalité de la disposition contestée .....</b>	<b>13</b>
<b>A. Normes de référence.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen .....</b>	<b>13</b>
<b>B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Sur le droit au recours juridictionnel effectif .....</b>	<b>13</b>
- Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle.....	13
- Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, Époux P. et autres [Perquisitions fiscales].....	14
- Décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, M. Jean-Yves G. [Amende forfaitaire et droit au recours].....	15
- Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, Mlle Danielle S. [Hospitalisation sans consentement].....	15
- Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité .....	16

# I. Dispositions législatives

## A. Dispositions contestées

### 1. Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

#### - Article 74

I. - La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi modifiée :

1° Le premier alinéa de l'article 40 est complété par les mots : « , à l'exception des droits de plaidoirie » ;

2° Au premier alinéa de l'article 44, les mots : « d'amendes ou de condamnations pécuniaires » sont remplacés par les mots : « de créances étrangères à l'impôt et au domaine » ;

3° Le début du deuxième alinéa de l'article 50 est ainsi rédigé :

« Il est retiré, en tout... (le reste sans changement). » ;

4° L'article 51 est ainsi modifié :

a) Le début du deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« Dans les cas mentionnés aux 1° et 2° de l'article 50, le retrait est prononcé par le... (le reste sans changement). »

b) Est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiant de l'aide juridictionnelle a été jugée dilatoire ou abusive, la juridiction saisie prononce le retrait total de l'aide juridictionnelle. »

II. - Le I entre en vigueur le 1er janvier 2011 et est applicable en Polynésie française.

III. - Au IV de l'article 1090 C du code général des impôts, le mot : « judiciaire » est remplacé par le mot : « juridictionnelle » et les mots : « d'amendes ou de condamnations pécuniaires » sont remplacés par les mots : « de créances étrangères à l'impôt et au domaine ».

IV. - L'article L. 723-4 du code de la sécurité sociale est abrogé.

### 2. Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique

*Texte en vigueur*

#### - Article 40

L'aide juridictionnelle concerne tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, **à l'exception des droits de plaidoirie**.

Le bénéficiaire de l'aide est dispensé du paiement, de l'avance ou de la consignation de ces frais.

Les frais occasionnés par les mesures d'instruction sont avancés par l'Etat.

## **B. Évolution des dispositions contestées**

### **3. Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique**

#### **Première partie : L'aide juridictionnelle**

##### **TITRE V : Les effets de l'aide juridictionnelle.**

##### **CHAPITRE II : Les frais couverts par l'aide juridictionnelle.**

##### **- Article 40**

L'aide juridictionnelle concerne tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée.

Le bénéficiaire de l'aide est dispensé du paiement, de l'avance ou de la consignation de ces frais.

Les frais occasionnés par les mesures d'instruction sont avancés par l'Etat.

## **C. Autres dispositions**

### **1. Code de la sécurité sociale**

#### **Livre 7 : Régimes divers - Dispositions diverses**

#### **Titre 2 : Régimes divers de non-salariés et assimilés**

#### **Chapitre 3 : Régime des avocats (assurance vieillesse et invalidité-décès)**

#### **Section 1 : Organisation administrative et financière**

#### **Sous-section 2 : Ressources.**

- **Article L. 723-4**

*(Abrogé au 31 décembre 2010)*

*Modifié par Loi n°91-647 du 10 juillet 1991 - art. 74*

Lorsque l'avocat est désigné au titre de l'aide juridictionnelle ou commis d'office, les droits de plaidoirie sont à la charge de l'Etat.

### **2. Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi no 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique**

- **Article 119**

*Modifié par Décret n°2011-272 du 15 mars 2011 - art. 12*

Les rémunérations afférentes aux constatations, consultations et expertises ainsi que les acomptes accordés par le juge sur justification des avances faites par l'expert, les indemnités allouées aux témoins, les frais de transport lorsque ces frais entrent dans les dépens, les frais d'affranchissement exposés à l'occasion des correspondances postales expressément prévues par la loi lorsqu'ils sont à la charge des parties, les droits d'enregistrement et les taxes assimilées, les redevances de greffe et, en général, tous les frais dus à des tiers en application de l'article 40 de la loi du 10 juillet 1991 susvisée, sont avancés par l'Etat.

Les frais pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un autre système de protection viennent en déduction des sommes dues par l'Etat au titre de l'alinéa précédent.

Il n'y a pas lieu à consignation par l'Etat lorsque celle-ci eût incombé au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

Les frais, à l'exception des sommes revenant aux avocats, sont liquidés et ordonnancés par l'ordonnateur compétent ou son délégataire au vu, selon le cas, d'une attestation du greffier en chef ou du secrétaire de la juridiction, d'une décision de taxe ou de la justification par l'auxiliaire de justice de l'exécution de sa mission et sont payés par le comptable assignataire.

Le présent article n'est pas applicable aux admissions à l'aide juridictionnelle prononcées pour des instances introduites sur le fondement du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

### **3. Décret n° 95-161 du 15 février 1995 relatif aux droits de plaidoirie et à la contribution équivalente**

(...)

#### **CHAPITRE Ier - Le droit de plaidoirie**

Article 1er. - Le droit de plaidoirie prévu au premier alinéa de l'article L. 723-3 du code de la sécurité sociale est exigible devant les juridictions administratives de droit commun et les juridictions de l'ordre judiciaire.

Toutefois, il n'est pas dû devant les conseils de prud'hommes, les tribunaux d'instance statuant en matière prud'homale, les tribunaux de police statuant en matière de contraventions des quatre premières classes et les juridictions statuant en matière de contentieux de la sécurité sociale ou de contentieux électoral, ni devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation pour les affaires dispensées du ministère d'avocat.

Le droit de plaidoirie ne peut faire l'objet d'aucune dispense.

Article 2. - Le droit de plaidoirie est dû à l'avocat pour chaque plaidoirie faite aux audiences dont la liste est fixée par arrêté du garde des sceaux,

ministre de la justice.

A défaut de plaidoirie, est considéré comme ayant plaidé l'avocat représentant la partie à l'audience.

Lorsque plusieurs avocats plaident pour une seule partie, il est dû un droit par avocat plaidant. Si un avocat plaide pour plusieurs parties, un seul droit est dû.

Le droit de plaidoirie est dû à l'avocat auquel un de ses confrères s'est substitué à titre occasionnel ou en qualité de salarié ou de collaborateur.

Il est dû à la société d'avocats au nom de laquelle l'avocat intervient en qualité de salarié, d'associé ou de collaborateur ou à laquelle il se substitue à titre occasionnel.

Article 3. - L'intervention, dans les conditions mentionnées à l'article 2 ci-dessus, d'un avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, totale ou partielle, telle qu'elle résulte de la loi du 10 juillet 1991 susvisée, donne lieu au versement forfaitaire par l'Etat d'un droit de plaidoirie pour les missions achevées correspondant aux procédures dont la liste est fixée par arrêté du garde des sceaux.

Article 4. - Le montant du droit de plaidoirie est fixé par décret.

Article 5. - Le greffier d'audience, ou le secrétaire de la formation,

transmet sans délai au bâtonnier de l'ordre établi près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve le siège de la juridiction copie du rôle d'audience, ou du document en tenant lieu, lequel précise les noms et prénoms des avocats ayant plaidé ou représenté les parties et, le cas échéant, le nom des sociétés d'avocats au nom desquelles ils sont intervenus. Ce document comporte également l'indication du barreau ou du tribunal de rattachement principal de ces avocats ou sociétés d'avocats. Cette transmission peut s'opérer par des moyens informatiques ou électroniques.

S'il y a lieu, la mention << aide juridictionnelle >> ou << commission d'office >>, avec la date de la décision d'admission ou de la commission, est apposée sur ce document.

Lorsque l'avocat se substitue à l'un de ses confrères à titre occasionnel ou intervient en qualité de salarié ou de collaborateur, il est fait mention,

sur les indications fournies par lui, du nom du barreau de rattachement de l'avocat ou de la société d'avocats auquel il se substitue ou pour lesquels il intervient.

Article 6. - Au vu des informations transmises par les services du greffe et de celles communiquées, conformément au troisième alinéa du présent article, par les bâtonniers des autres barreaux, le bâtonnier adresse, au plus tard le 15 de chaque mois, à chaque avocat ou société d'avocats inscrit au barreau un état faisant apparaître les droits dus au titre de son activité plaidante.

Le bâtonnier de l'ordre transmet l'ensemble de ces états à la Caisse nationale des barreaux français dans le mois qui suit l'expiration de chaque trimestre civil pour les barreaux comportant un nombre d'avocats inférieur à cent et chaque mois pour les autres barreaux.

Il communique aux bâtonniers territorialement compétents les états nominatifs des droits dus, ou des affaires plaidées au titre de l'aide juridictionnelle, par chacun des avocats appartenant à leurs barreaux ayant plaidé devant les juridictions de son ressort au cours du mois précédent.

Article 7. - L'avocat verse à son ordre les droits de plaidoirie correspondant à l'état mentionné au premier alinéa de l'article 6 dans le mois suivant sa réception.

A la fin de chaque mois, les droits collectés par l'ordre sont reversés à la Caisse nationale des barreaux français avec les indications nécessaires à leur imputation.

Article 8. - A défaut d'avoir reçu l'état mentionné au premier alinéa de l'article 6 pendant trois mois consécutifs, l'avocat ou la société d'avocats établit une déclaration de son activité plaidante qu'il adresse à la Caisse nationale des barreaux français, accompagnée du versement des droits correspondants.

Article 9. - Au vu des attestations de mission mentionnées à l'article 104 du décret du 19 décembre 1991 susvisé, les caisses de règlements pécuniaires des avocats établissent à l'issue de chaque trimestre civil un état récapitulatif des missions achevées donnant lieu au versement par l'Etat des droits de plaidoirie dus au titre de l'aide juridictionnelle.

Après avoir été visé par le bâtonnier, cet état est transmis au ministère de la justice. Il est procédé, par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, à la liquidation des droits dus à la Caisse nationale des barreaux français.

Pour les missions effectuées par les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, le président du conseil de l'ordre établit à l'issue de chaque semestre civil un état récapitulatif des missions mentionnées au premier alinéa. Cet état, préalablement certifié par le greffier en chef de la Cour de cassation ou le secrétaire de la section du contentieux du Conseil d'Etat, est adressé au ministère de la justice. Il est procédé, dans les conditions prévues au deuxième alinéa, à la liquidation des droits dus.

## **CHAPITRE II - La contribution équivalente au droit de plaidoirie**

Article 10. - La contribution équivalente au droit de plaidoirie, prévue au deuxième alinéa de l'article L. 723-3 du code de la sécurité sociale, est calculée chaque année dans les conditions définies ci-après.

I. - Avant le 1er janvier de l'année civile considérée à laquelle se rapporte la contribution, la Caisse nationale des barreaux français constate le montant moyen de revenu professionnel correspondant à l'activité qui donne lieu à la perception d'un droit de plaidoirie.

A cette fin, elle divise le montant total des revenus professionnels et des rémunérations nettes déclarés par l'ensemble des avocats affiliés à la caisse au titre de l'avant-dernière année par le nombre de droits de plaidoirie nécessaires à la couverture du tiers des charges du régime d'assurance vieillesse de base de l'année considérée.

II. - Le montant de la contribution équivalente susceptible d'être due par chaque avocat ou société d'avocats est déterminé en divisant le montant des revenus professionnels et rémunérations nettes déclarés par eux au titre de l'avant-dernière année par la valeur moyenne en revenu d'un droit de plaidoirie telle que constatée dans les conditions prévues au I ci-dessus.

La caisse déduit du résultat ainsi obtenu les droits de plaidoirie qui ont été versés par l'avocat ou la société d'avocats au titre de l'activité plaidante de l'avant-dernière année.

Article 11. - I. - La contribution équivalente due par l'avocat est assise sur ses revenus professionnels nets imposables ou sur le forfait fixé par l'administration fiscale, augmentés, le cas échéant, des rémunérations nettes versées aux avocats salariés affiliés à la Caisse nationale des barreaux français qu'il emploie, dans la limite, pour chacun d'eux, de sept fois le plafond de la première tranche du régime de retraite complémentaire institué en application de l'article L. 723-14 du code de la sécurité sociale.

II. - La contribution équivalente due par la société d'avocats est assise sur les revenus professionnels et les rémunérations nettes versés aux associés affiliés à la caisse et aux avocats salariés affiliés à la caisse qu'elle emploie, dans la limite du plafond mentionné au I ci-dessus.

III. - Les revenus professionnels et les rémunérations nettes retenus dans l'assiette définie aux I et II ci-dessus sont ceux déclarés l'année précédente par les avocats pour le calcul de leur cotisation de retraite complémentaire ou ceux déclarés, dans les trois mois suivant la date limite de souscription de déclaration de revenus fixée à l'article 175 du code général des impôts, par les sociétés d'avocats pour leurs affiliés à la caisse.

La déclaration est complétée par l'indication du nombre de droits effectivement versés au cours de l'avant-dernière année.

Article 12. - En l'absence de déclaration, la Caisse nationale des barreaux français fixe d'office le montant des revenus et rémunérations à prendre en compte pour le calcul de la contribution équivalente, dans la limite du plafond mentionné au I de l'article 11.

Une régularisation de la contribution peut être effectuée à la demande de l'avocat ou de la société d'avocats, sur présentation de l'avis d'imposition approprié.

Article 13. - La contribution est recouvrée dans les mêmes conditions que la cotisation instituée au deuxième alinéa de l'article L. 723-5 du code de la sécurité sociale.

L'appel adressé à chaque avocat ou société d'avocats précise les éléments de calcul retenus pour la fixation du montant de la contribution à verser.

### **CHAPITRE III - Dispositions diverses**

Article 14. - Le 2o de l'article 105 du décret du 27 novembre 1991 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes:

<< 2o L'avocat qui, sans motifs valables, n'a pas acquitté dans les délais prescrits soit sa contribution aux charges de l'ordre, soit sa cotisation à la Caisse nationale des barreaux français ou au Conseil national des barreaux, soit les sommes dues au titre des droits de plaidoirie ou appelées par la caisse au titre de la contribution équivalente; >>

Article 15. - La Caisse nationale des barreaux français reverse à chaque barreau, pour ses oeuvres de prévoyance, 3 p. 100 des droits recouverts sur les avocats de son ressort en application de l'article L. 723-3 du code de la sécurité sociale.

En outre, 2 p. 100 des droits recouverts selon les modalités prévues à l'article 7 du présent décret sont reversés à chaque barreau pour être affectés à l'organisation de ce recouvrement.

Article 16. - Les dispositions du présent décret sont applicables aux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Le président du conseil de l'ordre exerce les attributions dévolues au bâtonnier.

Article 17. - Le décret no 65-157 du 19 mai 1965 modifié portant règlement d'administration publique relatif aux droits de plaidoirie des avocats est abrogé

## D. Application des dispositions contestées

### 1. Jurisprudence

#### a. Jurisprudence administrative

- CE, 10 janvier 2001, Mme Arlette Y..., n° 211878 / 213462

Sur la recevabilité

(...)

Considérant, d'autre part, qu'en vertu de l'article 39 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pris pour l'application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, lorsqu'une demande d'aide juridictionnelle en vue de se pourvoir devant le Conseil d'Etat est adressée au bureau d'aide juridictionnelle établi près cette juridiction avant l'expiration du délai imparti pour le dépôt du pourvoi, ce délai est interrompu ; que selon ces mêmes dispositions : "un nouveau délai court à compter du jour de la réception par l'intéressé de la notification de la décision du bureau d'aide juridictionnelle (...)", que si, en application du dernier alinéa de l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991, l'intéressé qui s'est vu refuser l'aide juridictionnelle demandée en vue de se pourvoir devant le Conseil d'Etat peut, selon le motif de la décision, soit former un recours devant le président de la section du contentieux, soit demander au bureau d'aide juridictionnelle une nouvelle délibération, il ne résulte ni de ces dispositions, ni d'aucune autre de la loi et du décret précité, que ce recours ait pour effet d'interrompre à nouveau le délai imparti à l'intéressé pour se pourvoir ;

Considérant qu'en raison des **dispositions particulières régissant l'octroi de l'aide juridictionnelle, lesquelles ont pour objet de rendre effectif le principe à valeur constitutionnelle du droit d'exercer un recours**, l'irrecevabilité instituée par l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme ne peut être opposée à un requérant qui a sollicité le bénéfice de cette aide que pour autant que, dans le délai de quinze jours suivant le dépôt de sa requête présentée dans le délai prorogé par sa demande d'aide juridictionnelle, il n'a pas notifié cette requête au titulaire de l'autorisation d'utilisation du sol contestée ainsi qu'à l'autorité administrative qui a délivré cette autorisation ;

Considérant que Mme Y... s'est pourvue en cassation contre l'arrêt en date du 21 janvier 1999 par lequel la cour administrative d'appel de Paris, confirmant un jugement du tribunal administratif de Paris, a refusé d'annuler une autorisation de travaux délivrée le 22 décembre 1994 aux époux A... Z... par le maire de Nanterre ; qu'à cet effet elle a demandé le 11 mars 1999 le bénéfice de l'aide juridictionnelle, laquelle lui a été accordée le 29 juin 1999 ; que sans attendre que cette décision lui soit notifiée, elle a déposé le 30 août 1999, sous le n° 211878 une première requête en cassation, puis a déposé le 15 octobre 1999, sous le n° 213462, moins de deux mois après la notification de la décision relative à l'aide juridictionnelle, une seconde requête par le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat et à la cour de cassation ; que la circonstance que ni sa demande d'aide juridictionnelle ni sa première requête n'ont fait l'objet des notifications exigées par l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme n'est de nature à affecter la recevabilité du pourvoi en cassation, dès lors que ces formalités ont été effectuées dans les quinze jours suivant la requête introduite dans le délai prorogé par sa demande d'aide juridictionnelle ;

(...)

b. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

- **Arrêt, affaire Airey c. Irlande, 9 octobre 1979, Requête n° 6289/73**

§ 24-26

(...)

La Cour ne considère pas cette ressource comme décisive en soi. **La Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs** (voir, mutatis mutandis, l'arrêt du 23 juillet 1968 en l'affaire "linguistique belge", série A no 6, p. 31, paras. 3 in fine et 4; l'arrêt Golder précité, p. 18, par. 35 in fine; l'arrêt Luedicke, Belkacem et Koç, du 28 novembre 1978, série A no 29, pp. 17-18, par. 42; l'arrêt Marckx du 13 juin 1979, série A no 31, p. 15, par. 31). **La remarque vaut en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, eu égard à la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique** (cf., mutatis mutandis, l'arrêt Delcourt du 17 janvier 1970, série A no 11, pp. 14-15, par. 25). **Il faut donc rechercher si la comparution devant la High Court sans l'assistance d'un conseil serait efficace, en ce sens que Mme Airey pourrait présenter ses arguments de manière adéquate et satisfaisante.**

(...)

La Cour en déduit que la possibilité de comparaître en personne devant la High Court n'offre pas à la requérante un droit effectif d'accès et, partant, ne constitue pas non plus un recours interne dont l'article 26 (art. 26) exige l'épuisement (paragraphe 19 b) ci-dessus).

(...)

On aurait tort de généraliser la conclusion selon laquelle la possibilité de comparaître en personne devant la High Court n'offre pas à Mme Airey un droit effectif d'accès; elle ne vaut pas pour tous les cas concernant des "droits et obligations de caractère civil", ni pour tous les intéressés. Dans certaines hypothèses, la faculté de se présenter devant une juridiction, fût-ce sans l'assistance d'un conseil, répond aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1); il se peut qu'elle assure parfois un accès réel même à la High Court. En vérité, les circonstances jouent ici un rôle important.

En outre l'article 6 par. 1 (art. 6-1), s'il garantit aux plaideurs un droit effectif d'accès aux tribunaux pour les décisions relatives à leurs "droits et obligations de caractère civil", laisse à l'État le choix des moyens à employer à cette fin. L'instauration d'un système d'aide judiciaire - envisagée à présent par l'Irlande pour les affaires ressortissant au droit de la famille (paragraphe 11 ci-dessus) - **en constitue un**, mais il y en a d'autres, par exemple une simplification de la procédure. Quoi qu'il en soit, **il n'appartient pas à la Cour de dicter les mesures à prendre, ni même de les indiquer ; la Convention se borne à exiger que l'individu jouisse de son droit effectif d'accès à la justice selon des modalités non contraires à l'article 6 par. 1** (art. 6-1) (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Syndicat national de la police belge, du 27 octobre 1975, série A no 19, p. 18, par. 39, et l'arrêt Marckx précité, p. 15, par. 31).

**La conclusion** figurant à la fin du paragraphe 24 ci-dessus **n'implique donc pas que l'État doive fournir une aide judiciaire gratuite dans toute contestation touchant un "droit de caractère civil".**

Affirmer l'existence d'une obligation aussi étendue, la Cour l'admet, se concilierait mal avec la circonstance que la Convention ne renferme aucune clause sur l'aide judiciaire pour ces dernières contestations, son article 6 par. 3 c) (art. 6-3-c) ne traitant que de la matière pénale. Cependant, malgré l'absence d'un texte analogue pour les procès civils l'article 6 par. 1 (art. 6-1) peut parfois astreindre l'État à pourvoir à l'assistance d'un membre du barreau quand elle se révèle indispensable à un accès effectif au juge soit parce que la loi prescrit la représentation par un avocat, comme la législation nationale de certains États contractants le fait pour diverses catégories de litiges, soit en raison de la complexité de la procédure ou de la cause.

(...)

27. La requérante n'a pas réussi à trouver un solicitor qui voulût bien agir pour elle dans une instance en séparation de corps. Si les hommes de loi consultés par elle n'y ont pas consenti, présume la Commission, c'est qu'elle n'aurait pu supporter les frais nécessaires. Le Gouvernement conteste cette opinion, mais la Cour la trouve plausible et elle ne dispose d'aucun élément de preuve de nature à la contredire.

28. La Cour constate ainsi, à la lumière de l'ensemble des circonstances de la cause, que Mme Airey n'a pas bénéficié d'un droit d'accès effectif à la High Court pour demander un jugement de séparation de corps. Partant, il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

(...)

## 2. Rapport public

- a. « Vers une grande profession du droit », Rapport de la Commission présidée par Me Jean-Michel Darrois au Président de la République, La Documentation française, avril 2009, p. 113-114

(...)

### **Responsabiliser les justiciables dans leur usage de l'aide juridictionnelle**

Comparée à la couverture maladie universelle (CMU)<sup>88</sup>, le dispositif de l'aide juridictionnelle offrirait, pour certains, à ses bénéficiaires la faculté de disposer d'un droit d'accès à la justice gratuit et illimité.

Aucune étude statistique ne permet d'appréhender l'importance de l'usage répété de ce droit. Les acteurs de l'aide juridictionnelle rencontrés par la commission ont néanmoins évoqué la figure du procédurier d'habitude engageant des actions judiciaires en raison de son éligibilité à l'aide juridictionnelle.

Il a été ainsi rapporté le cas d'une situation familiale extrêmement conflictuelle dans laquelle l'époux divorcé s'était livré à un véritable harcèlement judiciaire à l'encontre de son ex-conjoint en engageant plus d'une dizaine procédures, lui ouvrant droit à l'aide juridictionnelle totale.

Au delà de ce cas, à l'origine d'une récente proposition de loi<sup>89</sup>, l'engagement de telles actions peut se révéler extrêmement coûteux pour la partie adverse tenue de régler des frais d'avocats pour se défendre, sauf à bénéficier elle-même de l'aide juridictionnelle.

Si la commission n'a pas souhaité renforcer l'examen de la valeur juridique des actions en justice engagées par les demandeurs à l'aide en raison du risque d'atteinte à la substance même du droit à un juge, elle estime que la suppression du principe de gratuité absolue, inhérent à l'aide juridictionnelle totale, est de nature à limiter tout abus ou dérive consuméristes.

**A cet effet, il est suggéré que le droit de plaidoirie (8,84 euros) dû à l'avocat dans le cadre de sa mission d'assistance ou de représentation devant les juridictions, et qui relève de la catégorie des frais couverts par l'aide juridictionnelle, soit avancé par le bénéficiaire de l'aide chaque fois qu'il est demandeur à l'instance. Relevant de la catégorie des dépens recouvrables contre la partie perdante ou condamnée aux dépens<sup>90</sup>, le droit de plaidoirie serait remboursé au bénéficiaire de l'aide qui viendrait à gagner son procès.**

---

87 Le seuil de pauvreté relative est fixé par l'INSEE comme l'institut européen de la statistique (Eurostat), et les autres pays européens à 60 % du niveau de vie médian.

88 Voir notamment le rapport d'information de M. Roland du LUART, fait au nom de la commission des finances, n° 23 (2007-2008) - 9 octobre 2007

89 Proposition de loi n° 1167 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2008 visant à prévenir les abus en matière d'aide juridictionnelle, présentée par Madame Muriel MARLAND-MILITELLO

90 « Les dépens afférents aux instances, actes et procédures d'exécution comprennent : (...)7. la rémunération des avocats dans la mesure où elle est réglementée y compris le droit de plaidoirie. » Art. 695 du code de procédure civile.

### 3. Questions parlementaires

#### a. Assemblée nationale

- Question écrite n° 95213 de M. Guillaume Garrot ( Socialiste, radical, citoyen et divers gauche - Mayenne )

#### Texte de la question

*Publiée dans le JO du 07/12/2010 page : 13278*

M. Guillaume Garrot 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.

#### Texte de la réponse

*Publiée dans le JO du 15/02/2011 page : 1555*

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 oeuvre 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 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.

## II. Constitutionnalité de la disposition contestée

### A. Normes de référence

#### 1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

##### - Article 16

Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

### B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

#### 1. Sur le droit au recours juridictionnel effectif

##### - Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle

(...)

36. Considérant que les requérants font grief aux dispositions de l'article 14 d'être " contraires au respect des droits de la défense et au principe du contradictoire " ; qu'ils relèvent à cet égard que, si l'assuré social peut contester la procédure, le juge n'interviendra " qu'a posteriori et non a priori " ; qu'en outre, du fait qu'il " concentre entre les mains du seul créancier à la fois la délivrance du titre exécutoire et l'exécution de celui-ci ", le dispositif en cause serait contraire au droit à un recours juridictionnel effectif ;

37. Considérant que la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi déjà promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen par le Conseil constitutionnel de dispositions législatives qui affectent son domaine, la complètent ou, même sans en changer la portée, la modifient ;

38. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : " Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution " ; qu'il **résulte de cette disposition qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction** ; que le respect des droits de la défense constitue un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République réaffirmés par le Préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution de 1958 ;

39. Considérant que, si le législateur peut conférer un effet exécutoire à certains titres délivrés par des personnes morales de droit public et, le cas échéant, par des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public, et permettre ainsi la mise en œuvre de mesures d'exécution forcée, il doit garantir au débiteur le droit à un recours effectif en ce qui concerne tant le bien-fondé desdits titres et l'obligation de payer que le déroulement de la procédure d'exécution forcée ; que, lorsqu'un tiers peut être mis en cause, un recours effectif doit également lui être assuré ;

40. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions critiquées que la contrainte décernée par les divers organismes intéressés, après mise en demeure restée infructueuse, peut être contestée par le débiteur devant le tribunal des affaires de sécurité sociale ; que ce n'est qu'à l'expiration du délai prévu pour former ce recours que la contrainte comporte les effets d'un jugement et que l'organisme créancier peut procéder à l'opposition à tiers

détenteur ; qu'en outre, si la contrainte est contestée, l'opposition à tiers détenteur ne peut être formée qu'une fois rendue une décision juridictionnelle exécutoire fixant les droits de l'organisme créancier ; qu'une telle procédure sauvegarde le droit du débiteur d'exercer un recours juridictionnel ;

41. Considérant, en second lieu, que l'opposition à tiers détenteur est notifiée tant à celui-ci qu'au débiteur ; que, si elle emporte attribution immédiate des sommes concernées à l'organisme créancier, elle peut cependant être contestée dans le mois suivant sa notification devant le juge de l'exécution, tant par le débiteur que par le tiers détenteur ; que le paiement est différé pendant le délai de recours et, en cas de recours, jusqu'à ce qu'il soit statué sur celui-ci, sauf décision contraire du juge ; qu'est dès lors garanti au débiteur comme au tiers détenteur, également à ce stade de la procédure, le respect de leur droit à un recours effectif ;

42. Considérant que les voies de recours ouvertes au débiteur et au tiers détenteur par les dispositions critiquées respectent, aux différents stades de la procédure, les droits de la défense et le principe du contradictoire qui en est le corollaire ;

(...)

- **Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, Époux P. et autres [Perquisitions fiscales]**

3. Considérant que, selon les requérants, les visites et saisies par des agents de l'administration fiscale portent atteinte à l'inviolabilité du domicile, au droit de propriété, au droit à un recours juridictionnel effectif et au respect des droits de la défense ; qu'ils soutiennent, en particulier, que l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales n'impose au juge ni de mentionner dans l'ordonnance d'autorisation la possibilité et les modalités de sa saisine en vue de la suspension ou de l'arrêt de la visite, ni d'indiquer ses coordonnées pour que soit assuré le caractère effectif du contrôle de ces opérations ;

4. Considérant que la disposition contestée a pour origine l'article 94 de la loi du 29 décembre 1984 susvisée ; que cet article a été spécialement examiné et déclaré conforme à la Constitution dans les considérants 33 à 35 de la décision du 29 décembre 1984 susvisée ; que, postérieurement à son insertion dans le livre des procédures fiscales, il a été modifié par l'article 108 de la loi du 29 décembre 1989, l'article 49 de la loi du 15 juin 2000 et l'article 164 de la loi du 4 août 2008 susvisées ;

5. Considérant que l'article 108 de la loi du 29 décembre 1989 a inséré dans l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales des dispositions qui constituent les alinéas 3 à 7 et 15 à 17 de son paragraphe II ; que ces dispositions ont été spécialement examinées et déclarées conformes à la Constitution dans les considérants 91 à 100 de la décision du 29 décembre 1989 susvisée ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ;

7. Considérant que le VI de l'article 49 de la loi du 15 juin 2000 susvisée a pour seul objet de confier au juge des libertés et de la détention, et non plus au président du tribunal de grande instance, le pouvoir d'autoriser les visites prévues par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales ; qu'il ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle ;

8. Considérant que l'article 164 de la loi du 4 août 2008 a inséré dans l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales des dispositions qui constituent les alinéas 6 et 7, 14 et 16 à 21 de son paragraphe II ainsi que la dernière phrase du premier alinéa de son paragraphe V et les alinéas 3 à 6 de ce même paragraphe ; qu'il a introduit dans la procédure prévue par l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales des garanties supplémentaires pour les personnes soumises à ces visites en leur ouvrant la faculté de saisir le premier président de la cour d'appel d'un appel de l'ordonnance autorisant la visite des agents de l'administration fiscale ainsi que d'un recours contre le déroulement de ces opérations ;

9. Considérant que, d'une part, le quinzième alinéa du paragraphe II de l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales prévoit que l'ordonnance est notifiée verbalement sur place au moment de la visite ; qu'à défaut d'occupant des lieux ou de son représentant, elle est notifiée par lettre recommandée ou, à défaut, par voie d'huissier de justice ; que le dix-septième alinéa de cet article prévoit que « le délai et la voie de recours sont mentionnés dans l'ordonnance » ; que, d'autre part, si les dispositions contestées prévoient que l'ordonnance autorisant la visite est exécutoire « au seul vu de la minute » et que l'appel n'est pas suspensif, **ces dispositions,**

**indispensables à l'efficacité de la procédure de visite et destinées à assurer la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale, ne portent pas atteinte au droit du requérant d'obtenir, le cas échéant, l'annulation des opérations de visite ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif, qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789, doit être écarté ;**

(...)

- **Décision n° 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, M. Jean-Yves G. [Amende forfaitaire et droit au recours]**

3. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 ;

(...)

- **Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, Mlle Danielle S. [Hospitalisation sans consentement]**

En ce qui concerne le droit à un recours juridictionnel effectif :

33. 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 » ; qu'est garanti par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif ;

34. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 326-3 du code de la santé publique toute personne hospitalisée sans son consentement doit être informée dès l'admission et, par la suite, à sa demande, de sa situation juridique et de ses droits ; que, selon le troisième alinéa de ce même article, elle dispose « en tout état de cause » du droit de prendre conseil d'un avocat de son choix ;

35. Considérant, en deuxième lieu, que la Constitution reconnaît deux ordres de juridictions au sommet desquels sont placés le Conseil d'État et la Cour de cassation ; que figure au nombre des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ;

36. Considérant que, dans la mise en œuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé ;

37. Considérant que, si, en l'état du droit applicable, les juridictions de l'ordre judiciaire ne sont pas compétentes pour apprécier la régularité de la procédure et de la décision administratives qui ont conduit à une mesure d'hospitalisation sans consentement, la dualité des ordres de juridiction ne limite pas leur compétence pour apprécier la nécessité de la privation de liberté en cause ;

38. Considérant, en troisième lieu, que l'article L. 351 du code de la santé publique reconnaît à toute personne hospitalisée sans son consentement ou retenue dans quelque établissement que ce soit le droit de se pourvoir par simple requête à tout moment devant le président du tribunal de grande instance pour qu'il soit mis fin à l'hospitalisation sans consentement ; que le droit de saisir ce juge est également reconnu à toute personne susceptible d'intervenir dans l'intérêt de la personne hospitalisée ;

39. Considérant toutefois que, **s'agissant d'une mesure privative de liberté, le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge judiciaire soit tenu de statuer sur la demande de sortie**

**immédiate dans les plus brefs délais compte tenu de la nécessité éventuelle de recueillir des éléments d'information complémentaires sur l'état de santé de la personne hospitalisée ;**

40. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 39, les articles L. 326-3 et L. 351 du code de la santé publique ne sont pas contraires aux droits et libertés que la Constitution garantit ;

(...)

- **Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité**

- SUR LES ARTICLES 12 ET 57 :

24. Considérant que l'article 12 complète l'article L. 222-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à la procédure d'examen, par le juge des libertés et de la détention, de la demande de maintien d'un étranger en zone d'attente ; qu'il complète cet article par un alinéa aux termes duquel : « À peine d'irrecevabilité, prononcée d'office, aucune irrégularité antérieure à l'audience relative à la première prolongation du maintien en zone d'attente ne peut être soulevée lors de l'audience relative à la seconde prolongation » ; que l'article 57 introduit dans le même code un article L. 552-8 instaurant la même règle d'irrecevabilité en matière de prolongation de la rétention administrative ;

25. Considérant que, selon les requérants, l'irrecevabilité des irrégularités soulevées postérieurement à la première audience de prolongation du maintien en zone d'attente ou en rétention administrative méconnaît les exigences de l'article 66 de la Constitution qui impose que l'autorité judiciaire puisse exercer en toute circonstance sa mission de gardienne de la liberté individuelle ; qu'ils demandent en conséquence au Conseil constitutionnel de déclarer ces dispositions contraires à la Constitution ou, à tout le moins, de réserver les cas dans lesquels les irrecevabilités ont été révélées postérieurement à la première audience ;

26. 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 » ; qu'**est garanti par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif ; qu'en outre, la bonne administration de la justice constitue un objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789 ;**

27. Considérant que les dispositions critiquées ont pour objet de consacrer, tant pour la rétention administrative que pour le maintien en zone d'attente, et de généraliser à l'ensemble des irrégularités la jurisprudence de la Cour de cassation en vertu de laquelle les conditions de l'interpellation d'un étranger ne peuvent être discutées qu'à l'occasion de l'instance ouverte sur la première demande de prolongation du maintien en rétention de cet étranger et ne peuvent plus l'être devant le juge saisi d'une nouvelle demande de prolongation ; que les irrégularités qui ne pourront plus être soulevées postérieurement à la première audience de prolongation sont celles qu'il était possible d'invoquer lors de celle-ci ; qu'en exigeant que ces irrégularités soient soulevées lors de la première audience devant le juge des libertés et de la détention, **les dispositions contestées poursuivent l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice sans méconnaître le droit à un recours juridictionnel effectif ;** que, par suite, les articles 12 et 57 ne sont pas contraires à la Constitution ;

(...)