

Bureau de la programmation, de la coordination et du contentieux de
l'activité normative
Affaire suivie par Dilan DUNDAR et Sophie VEYRIER

Paris, le 14 novembre 2022

Le garde des sceaux, ministre de la justice
à

Monsieur le Président de la section du contentieux
du Conseil d'Etat

Objet : Requête n° 450220 – Monsieur COLMAN

Par une requête enregistrée le 28 février 2021 à votre secrétariat, M. Olivier Colman vous demande d'annuler le second alinéa de l'article 5 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles.

Cette requête appelle de ma part, les observations suivantes.

1. A titre principal, sur la recevabilité de la requête

M. Olivier Colman se prévaut de sa qualité de justiciable et de la faiblesse de ses revenus pour soutenir qu'il aurait un intérêt à agir en faisant valoir qu'il aurait entamé diverses procédures pour obtenir la communication de documents administratifs aux fins de former une action indemnitaire à l'encontre du CHU de Roubaix.)

Il faut rappeler tout d'abord que l'intérêt donnant qualité pour introduire un recours pour excès de pouvoir doit s'apprécier à la date d'introduction de la requête (CE, 6 octobre 1965, *M...*, n° 61217 ; CE, sect., 11 février 2005, *M...*, n° 247673).

Surtout, le requérant doit justifier d'un intérêt à agir direct et certain.

Ainsi, justifie d'un intérêt à agir pour demander l'abrogation de dispositions relatives à la désignation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle, celui qui a été privé d'avocat dans des procédures passées ou en cours (CE, 28 décembre 2017, *M. S*, n° 407302). En revanche, lorsque l'abrogation des dispositions litigieuses n'aurait aucune incidence sur la situation du requérant, celui-ci n'a pas d'intérêt à agir (CE, 10 mars 2016, *M. S*, n° 376048 ; CE, 26 septembre 2016, *M. S*, n° 394180).

M. Colman n'établit pas, ni n'allègue, avoir formé une demande d'aide juridictionnelle ; il ne justifie pas non plus que l'application des dispositions contestées a entraîné un rejet d'une demande d'aide juridictionnelle qu'il aurait formulée. Il ne démontre donc en rien que le maintien des dispositions litigieuses affecterait sa situation.

Ne justifiant pas d'un intérêt à agir direct et certain lui donnant qualité pour agir, sa requête doit donc être rejetée comme étant irrecevable.

2. A titre subsidiaire, sur le fond

2.1. Le requérant soutient que les dispositions du second alinéa de l'article de l'article 5 du décret du 28 décembre 2020 susmentionné méconnaîtraient les stipulations des articles 6, 8 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et libertés fondamentales ainsi que l'article 1^{er} § 1 de son protocole

additionnel en ce qu'elles excluent les justiciables propriétaires d'un bien immobilier productif de revenus d'une valeur de 33 870 euros du bénéfice de l'aide juridictionnelle.

La portée de l'article 5 du décret du 28 décembre 2020 susmentionné n'est pas celle que le requérant lui prête. Cet article dispose que : « *Le demandeur n'est pas éligible à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat lorsqu'il dispose, au jour de la demande, d'un patrimoine immobilier dont la valeur estimée est supérieure à deux fois le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle partielle et à l'aide à l'intervention de l'avocat* ». Ainsi, cet article se borne à fixer le plafond de la valeur des biens immobiliers au-delà duquel le justiciable n'est pas éligible à l'aide juridictionnelle.

Toutefois, la règle selon laquelle il doit être tenu compte de la valeur des biens immobiliers productifs et non productifs de revenus a été fixée notamment par l'article 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, dont le décret en cause se borne à tirer les conséquences.

Ce moyen ne pourra qu'être écarté.

2.2. Le requérant soutient que l'entrée en vigueur immédiate du décret du 28 décembre 2020 susmentionné le prive de son droit d'être défendu par un avocat, faute de remplir les nouveaux critères d'attribution de l'aide juridictionnelle. Il estime que l'article 6 de la loi du 10 juillet 1991 qui permet à un bureau d'aide juridictionnelle d'attribuer l'aide juridictionnelle à une personne dont la situation « apparaît particulièrement digne d'intérêt » n'est pas une voie de droit certaine.

En l'espèce, le requérant fait valoir qu'il souhaite obtenir l'aide juridictionnelle en vue d'obtenir la communication de documents administratifs, contentieux qui n'est pas subordonné au ministère d'avocat.

2.2.1. En matière civile, l'article 6 §1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales implique de fournir une aide juridictionnelle mais elle peut toutefois dépendre de l'importance du litige, de la complexité du droit ou de la procédure applicable (CEDH, 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, § 24, n° 6289/73) et de l'existence d'une obligation légale d'être assisté d'un avocat lors de la procédure (CEDH, *Airey c. France*, § 26). En toute hypothèse, le fait que l'accès à l'aide juridictionnelle dépende de la situation financière du justiciable ne porte pas atteinte au droit au recours garanti par l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH, (15 février 2015, *Steel et Morris c. Royaume Uni* § 62)).

Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que nul n'a droit au maintien d'une réglementation existante et que le pouvoir réglementaire a le droit de modifier à tout moment une réglementation en vigueur (CE, 25 juin 1954, *Syndicat national de la meunerie à seigle* ; CE, 27 juillet 1961, V...).

En outre, l'article 21 de la Constitution et le respect du principe de légalité imposent au pouvoir réglementaire d'édicter dans le délai imparti par le législateur les dispositions d'application d'une loi, sauf à ce que la loi puisse être directement applicable. Or, en l'espèce, l'article 243 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, issu d'un amendement parlementaire, a modifié les critères d'éligibilité à l'aide juridictionnelle en prévoyant notamment que doit être prise en compte la valeur en capital du patrimoine mobilier ou immobilier non productif de revenus et du patrimoine mobilier productif de revenus, a fixé sa date d'entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2020, date repoussée au 1^{er} janvier 2021 par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 (article 56), et a subordonné son entrée en vigueur à un décret en Conseil d'Etat.

De même, l'article 70 de la loi du 10 juillet 1991, tel que modifié par l'article 243 susmentionné de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 dispose que : « *Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi, et notamment : / 1° Le montant des plafonds prévus à l'article 4 ainsi que leurs modalités de révision, les correctifs liés à la composition du foyer fiscal, les modalités d'estimation du patrimoine et des ressources imposables à prendre en compte lorsque le revenu fiscal de référence n'est pas applicable [...]* ».

2.2.2. De plus, la réforme des critères d'éligibilité de l'aide juridictionnelle opérée par l'article 243 de la loi de finances pour 2020, issu d'un amendement parlementaire, s'inspire de plusieurs propositions formulées dans le rapport d'information à l'Assemblée nationale sur l'aide juridictionnelle déposé en juillet 2019 par les députés M. Gosselin et Mme Moutchou. Cette réforme vise à simplifier les conditions d'éligibilité à l'aide juridictionnelle, afin de rendre ce droit plus lisible, tant pour les justiciables que pour les agents des greffes, afin d'améliorer le traitement des demandes d'aide juridictionnelle et de permettre sa dématérialisation (projet SIAJ en cours d'expérimentation) (**pièce n° 1 de la requête**).

Toutefois, l'absence de prise en compte de la valeur des biens immobiliers productifs de revenus s'est avérée complexe à appréhender tant pour les justiciables que pour les personnels des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) chargés d'instruire les demandes. Surtout, la prise en compte de ce critère serait source d'une différence de traitement entre les justiciables, selon que le patrimoine immobilier est ou non productif de revenus, sans rapport avec la finalité de cette loi.

En supprimant cette distinction, l'article 234 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, issu d'un amendement gouvernemental, a procédé à un ajustement destiné à garantir une égalité d'accès à l'aide juridictionnelle et à rendre ce droit plus lisible pour les justiciables et d'une application plus aisée pour les personnels des BAJ. Le législateur n'ayant pas voulu remettre en cause le calendrier de mise en œuvre de la réforme de l'aide juridictionnelle, l'article 234 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 n'a pas prévu d'entrée en vigueur différée pour les dispositions visant à introduire cette réforme qui a donc été appliquée à compter de l'entrée en vigueur du décret du 28 décembre 2020 fixée par son article 190, soit le 1^{er} janvier 2021.

Ainsi, contrairement à ce que soutient le requérant, l'application d'un plafond à compter du 1^{er} janvier 2021 pour la valeur du capital immobilier n'a pas été « brutale », mais prévisible, puisqu'annoncée par l'article 243 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

2.2.3. Enfin, l'article 18 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que : « *L'aide juridictionnelle peut être demandée avant ou pendant l'instance* ». Aussi, lorsque le législateur procède à une réforme des conditions d'éligibilité à l'aide juridictionnelle dont l'application est subordonnée à l'édition d'un décret en Conseil d'Etat, le justiciable a la possibilité de former sa demande d'aide juridictionnelle, avant l'édition du décret d'application de la loi, ce qui lui permet de bénéficier des dispositions en vigueur avant l'entrée en application de la réforme.

En effet, antérieurement au décret, il était déjà considéré que les conditions d'éligibilité à l'aide juridictionnelle s'appréciaient à la date de la demande (**pièce n° 1** - circulaire d'application sur l'aide juridictionnelle du 23 décembre 1991 p.2). Cette règle n'a pas été remise en cause mais confortée par le décret litigieux dont l'article 4 énonce : «*Par dérogation à l'article 3, lorsqu'à la date de la demande les revenus du foyer fiscal diffèrent en raison d'un changement de situation, de ceux qui avaient été pris en compte pour établir l'avis d'imposition le plus récent, le montant pris en compte pour apprécier le droit à l'aide juridictionnelle ou à l'intervention de l'avocat correspond au double du montant des revenus perçus par le foyer fiscal au cours des six derniers mois après abattement de 10%*». De même l'article 5 de ce même décret prévoit que les conditions d'éligibilité à l'aide s'apprécient au jour de la demande (*«Le demandeur n'est pas éligible à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat lorsqu'il dispose, au jour de la demande, d'un patrimoine mobilier ou financier dont la valeur est supérieure au plafond d'admission à l'aide juridictionnelle totale »*). Cette règle se justifie par le fait que les BAJ ne sont soumis à aucun délai légal pour répondre aux demandeurs de sorte que le délai de traitement des demandes peut varier selon les BAJ (de quelques jours à plusieurs mois). Cette règle se veut ainsi protectrice des justiciables, afin que le droit à l'aide juridictionnelle ne dépende pas du délai de traitement de la demande.

A toutes fin utiles, l'article 6 de la loi du 10 juillet 1991 qui permet d'accorder l'aide juridictionnelle à une personne qui ne remplirait pas les conditions d'éligibilité à l'aide juridictionnelle constitue une réelle voie de droit pour l'attribution de l'aide juridictionnelle. Les BAJ qui statuent en la matière, de façon collégiale, au vu des critères fixés par le législateur, lesquels ne sont pas vagues ou flous, comme le prétend le requérant, mais souples afin de prendre en considération la situation particulière de chaque demandeur au regard des critères définis par le législateur.

Ainsi le moyen ne pourra qu'être écarté.

2.3. **Le requérant soutient que l'application immédiate du décret contraindrait les justiciables propriétaires d'un bien immobilier loué, dont la valeur est supérieure à 33 870 euros, à vendre ce bien à vil prix, pour recourir à un avocat, sauf à renoncer à leur action en justice, ce qui porterait une atteinte injustifiée à leur droit de propriété garanti par l'article 1^r du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme, au droit au respect de sa vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et au droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'Homme.**

Les dispositions de l'article 5 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020, n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de contraindre les justiciables ne remplissant pas les conditions d'éligibilité à l'aide juridictionnelle à vendre leur bien immobilier. Le grief d'ingérence au droit de propriété ne saurait être utilement invoqué.

En effet, le requérant fait une lecture erronée du dernier alinéa de l'article 5 du décret du 28 décembre 2020, qui doit être lu en combinaison avec l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2020, aux termes desquels : « *Les biens qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour les intéressés ne sont pas pris en compte dans le calcul du montant des ressources auquel s'appliquent les plafonds d'éligibilité.* ». Par ailleurs, l'article 70 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique dispose que : « *Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente loi, et notamment : / 1° Le montant des plafonds prévus à l'article 4 ainsi que leurs modalités de révision, les correctifs liés à la composition du foyer fiscal, les modalités d'estimation du patrimoine et des ressources imposables à prendre en compte lorsque le revenu fiscal de référence n'est pas applicable* ».

Il convient de souligner que les dispositions figurant à l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2020, reprennent l'économie générale de l'ancien article 5 de la loi du 10 juillet 1991 aux termes desquels : « *Il est tenu compte de l'existence de biens, meubles ou immeubles, mêmes non productifs de revenus, à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage, sans entraîner de trouble grave pour l'intéressé.* ».

Il résulte de cet article 4 qu'il appartient aux BAJ d'apprecier si les biens, immobiliers ou mobiliers, du demandeur à l'aide juridictionnelle, pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner de trouble grave pour le requérant. L'analyse des BAJ est nécessairement casuistique, la gravité du trouble qu'occasionnerait la vente d'un bien mobilier ou immobilier dépendant de la situation du demandeur, en particulier de son lieu de résidence, de sa profession, de son âge, etc.

S'agissant des biens immobiliers, le pouvoir réglementaire s'est borné à préciser que la résidence principale devait être exclue de l'estimation des biens à prendre en compte, l'objectif de cette disposition étant de parvenir à une uniformisation des pratiques des différents BAJ. En effet, antérieurement, si le ministère de la justice avait diffusé une note le 7 juillet 2016 incitant les BAJ à ne pas tenir compte de la résidence principale, ce tempérament était difficilement appréhendable par les BAJ. Ce manque de clarté avait été mis en exergue par le Rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale précité (p.36) qui avait constaté « *des difficultés quant à la prise en compte du patrimoine mobilier et immobilier du demandeur* » et relevé que « *les pratiques des BAJ varient, générant ainsi des inégalités de traitement entre les justiciables* ». Ce rapport estimait qu'une clarification de conditions d'appréciation des ressources était nécessaire (**pièce adverse n° 1**).

Le dernier alinéa de l'article 5 du décret du 28 décembre 2020 vient préciser que la résidence principale doit être exclue de l'estimation du patrimoine du demandeur, en tant que bien dont la vente ou la mise en gage porterait un trouble grave à l'intéressé. Le seul objectif de cet alinéa étant de simplifier et d'uniformiser le travail des BAJ, il ne doit pas être lu *a contrario* comme rendant obligatoire la prise en compte de la résidence secondaire, pour l'estimation des conditions de ressources du demandeur. Il n'a ni pour objet et ne saurait avoir pour effet de limiter la portée de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

2.4. Le requérant prétend que le second alinéa de l'article 5 du décret du 28 décembre 2020 qui fixe à 33 870 euros le plafond de la valeur des biens immobiliers au-delà duquel les justiciables ne peuvent prétendre à l'aide juridictionnelle serait dépourvu de base légale, d'une part, du fait que la loi du 10 juillet 1991 ne prévoit pas la fixation d'un plafond par voie réglementaire, d'autre part pour avoir été édicté et même publié avant la modification de l'article 4 de cette même loi.

Le deuxième alinéa de l'article 5 litigieux est pris pour application du I de l'article 4 et de l'article 70 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, dans leur rédaction issue de l'article 243 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Dans ce cadre, le deuxième alinéa de l'article 5 du décret du 28 décembre 2020 institue donc un plafond.

S'agissant de la prétendue illégalité tirée de l'antériorité du décret par rapport à la loi, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 5 du décret du 28 décembre 2020 n'ont pour objet que de fixer les plafonds annuels d'éligibilité des personnes physiques à l'aide juridictionnelle et d'estimation du patrimoine immobilier.

Ensuite, il faut rappeler le principe selon lequel lorsque le juge est saisi d'une demande d'annulation d'un règlement, la légalité de ce décret s'apprécie à la date de son édition reçoit quelques tempéraments.

Il est ainsi admis que des dispositions réglementaires soient prises pour l'application d'une disposition existante mais non encore publiée, dès lors que ces mesures entrent en vigueur à la date de la publication de la loi (CE, 13 septembre 1957, *Barrot et autres*).

En l'espèce, les dispositions du décret du 28 décembre 2020 sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021, c'est-à-dire le même jour que l'article 234 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

A toutes fins utiles, le Conseil constitutionnel avait déclaré la loi de finances pour 2021 conforme à la Constitution (décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020). A cette date, il ne faisait donc aucun doute que la loi de finances pour 2021 serait promulguée et que la nouvelle rédaction du II de l'article 4 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ne serait pas remise en cause.

Le décret n'est donc pas dépourvu de fondement légal.

Le moyen sera donc écarté.

2.5. Le requérant soutient que l'article 5 du décret du 28 décembre 2020 porte une atteinte excessive et disproportionnée au droit au recours, qui ne poursuit pas un but légitime dans une société démocratique, en ce qu'il contraint les justiciables propriétaires d'un bien immobilier, autre que leur domicile, dont la valeur est supérieure à 33 870 euros à vendre leur bien pour pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Il expose que compte tenu des formalités obligatoires, un bien immobilier ne peut être vendu en urgence, sauf à un prix inférieur de 20 % par rapport au prix du marché, ce qui cause inévitablement un trouble grave à son propriétaire et que de surcroît le décret porte atteinte au droit au recours effectif, puisqu'il contraint les justiciables qui ne peuvent financer leur procès que par la vente d'un bien immobilier, à renoncer à leur action. Il prétend que ce décret porte atteinte au droit au recours, dès lors que l'Etat n'a pas prévu de dispositifs contraignants les banques à accorder des prêts aux justiciables qui ne seraient pas en mesure de rétribuer leur avocat, ou alors contraignants les avocats à différer leurs demandes de provisions jusqu'à la fin du procès.

Dans ce cadre, le requérant soutient que l'article 5 du décret du 28 décembre 2020 porte une atteinte disproportionnée au droit au recours sans poursuivre un but légitime dans un Etat démocratique, qu'il porte également atteinte à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'Homme et de sauvegarde des libertés fondamentales, qui impose le respect de la dignité humaine dont fait partie le droit de diriger sa vie sans dépendre entièrement des aides de l'Etat, à l'article 8 de cette même Convention qui ne tolère les ingérences de l'Etat dans la vie privée que si elles sont légales et à l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 qui garantit le respect de la propriété individuelle.

Enfin, il soutient que le second alinéa de l'article 5 du décret du 28 décembre 2020 porte une atteinte disproportionnée aux articles précités de la Convention européenne des droits de l'Homme et de sauvegarde des libertés fondamentales et à l'article 1 § 1 de son protocole additionnel n° 1 en considérant que seule la vente de la résidence principale peut causer un trouble grave au justiciable.

Cette argumentation ne saurait prospérer.

Ainsi qu'il a été exposé *supra*, les dispositions litigieuses n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de contraindre les justiciables, dépassant les plafonds fixés par le deuxième alinéa de l'article 5 du décret du 28 décembre 2020, à vendre leur bien immobilier, autre que leur domicile, pour financer les honoraires d'un avocat, dans la mesure où le justiciable a la faculté d'obtenir un prêt en contrepartie d'une hypothèque.

En outre, les dispositions en cause ne sont ni excessives, ni disproportionnées, dès lors que l'article 6 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit un mécanisme permettant d'attribuer l'aide juridictionnelle à une personne ne remplissant pas les conditions d'éligibilité, pour une « *situation particulièrement digne d'intérêt* ».

Les BAJ peuvent donc apprécier la situation de chaque demandeur au vu de l'intérêt du litige, de son coût prévisionnel (existence d'une expertise), de l'âge du demandeur et de ses ressources ou de la valeur de ses biens immobiliers.

Le moyen ne pourra qu'être écarté.

* *

Pour toutes ces raisons, je vous demande à titre principal, de déclarer la requête de M. Colman irrecevable, et à titre subsidiaire, de la rejeter.

Pour le Garde des sceaux, Ministre de la Justice
Le sous-directeur des affaires juridiques
générales et du contentieux



Gérald CONTREPOIS