

Le coût de l'accès à la justice administrative en France

L'examen de cette question comprend le coût de l'accès au juge administratif proprement dit, c'est-à-dire en quelque sorte le droit d'entrée, le caractère obligatoire ou non du ministère d'avocat, l'accès à l'aide juridictionnelle, la question des dépens et du remboursement des frais d'avocat par la partie perdante.

Nous examinerons successivement ces différents aspects.

1. L'accès au juge administratif est gratuit.

Il existait un droit de timbre, qui avait été supprimé, puis rétabli en 1993, puis à nouveau supprimé en 2003, puis rétabli à nouveau en 2011, enfin supprimé, espérons-le, définitivement, en 2014. Quoi qu'il en soit ce droit était modeste : 100 F en 1993, soit 15 euros, et 35 euros en 2011. Il avait pour objectif de décourager les requérants trop procéduriers de façon à désencombrer la juridiction administrative. Mais il a été souligné qu'il était contraire au principe de gratuité des actes de justice qui a été affirmé par l'article premier de la loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977. Et par ailleurs il engendrait des frais de gestion (demandes de régularisation notamment), supérieurs à ce qu'il rapportait. Enfin, son maniement était considéré comme compliqué, car certaines matières étaient exemptées de droit de timbre, et injuste, certains contentieux comme le droit des étrangers étant dispensés de droit de timbre, alors que des sociaux (droit au logement, RSA – revenu de solidarité) n'en étaient pas dispensés.

2. L'obligation de représentation par un avocat

Dans beaucoup de cas, la représentation par un avocat n'est pas obligatoire

Il faut distinguer selon qu'on est en première instance, en appel ou bien en cassation.

En première instance, c'est-à-dire essentiellement devant les tribunaux administratifs, un article R 431-2 du code de justice administrative dispose que les requêtes et mémoires doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés soit par un avocat,

soit par un avocat au Conseil d'État lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement lui est réclamé, ou bien encore à la solution d'un litige né d'un contrat. IL s'agit de ce qu'on appelle les recours de plein contentieux, dans lesquels le requérant doit faire valoir un droit subjectif.

On en déduit immédiatement que les litiges qui ont pour finalité l'annulation d'une décision administrative, c'est-à-dire tout le contentieux de l'excès de pouvoir, dans lequel il s'agit d'apprécier la régularité juridique d'un acte administratif, sont dispensés du ministère d'avocat, ce qui représente encore une majorité des litiges présentés devant les tribunaux administratifs.

Mais même pour le plein contentieux, c'est-à-dire les litiges qui tendent au paiement d'une somme d'argent, l'article R 431-3 du code de justice administrative dresse la liste des cas qui sont dispensés de l'obligation de ministère d'avocat, c'est-à-dire qui peuvent être présentés directement par le requérant, qui choisit de se défendre lui-même. Il s'agit essentiellement de tout le contentieux fiscal, des litiges en matière de travaux publics, de tous les litiges concernant des fonctionnaires ou assimilés, des litiges dirigés contre une collectivité territoriale, des litiges en matière de pensions, d'aide sociale, d'aide au logement.

On le voit, au total, une grande majorité des litiges portés devant les tribunaux administratifs peuvent l'être sans obligation de recourir à un avocat, c'est le requérant qui se défend lui-même. On a ainsi pu écrire que l'obligation de représentation par un avocat est résiduelle devant les tribunaux administratifs.

Les choses changent en appel : devant les cours administratives d'appel, l'obligation de se faire représenter par un avocat est généralisée depuis un décret du 24 juin 2003 : c'est devenu l'article R 811-7 du code de justice administrative. : il n'y a plus d'exception essentiellement que pour les appels formés par les fonctionnaires et assimilés contre des actes relatifs à leur situation personnelle (recours pour excès de pouvoir).

On s'est demandé si cette exception ne créait pas une rupture d'égalité devant la justice, mais il a été jugé qu'au contraire, cette disposition établissait une situation de stricte égalité entre les salariés de droit public et les salariés de droit privé car ces derniers sont déjà dispensés du ministère d'avocat dans les litiges avec leur employeur, tant devant le conseil de prud'hommes (article R 517-3 du Code du travail) que devant la cour d'appel (article R 517-9).

On s'est également demandé si l'obligation de recourir à un avocat n'était pas contraire à la convention européenne des droits de l'Homme en son article 6-3, selon lequel « tout accusé a le droit de se défendre lui-même ». Mais il a été jugé que cette dernière disposition n'a d'effet que lorsqu'on a affaire à une « accusation en matière pénale », ce qui n'est pas le cas des dossiers qu'ont à traiter les cours d'appel. Là encore, comme pour le droit de timbre, mais avec plus de succès, l'obligation de recourir à un avocat avait pour objectif de réduire le nombre des appels, ce qui s'est effectivement avéré. En effet, seulement environ 16% des affaires jugées en 1^e instance par les tribunaux administratifs font l'objet d'un appel.

Devant le Conseil d'État, l'article R 432-1 du code de justice administrative indique que les requêtes et les mémoires doivent à peine d'irrecevabilité, être présentés par un avocat au Conseil d'État. Mais l'article R 432-2 prévoit d'importantes exceptions à cette règle : les recours pour excès de pouvoir, les recours en appréciation de légalité, le contentieux électoral, les recours en matière de pensions.

3. L'aide juridictionnelle

Elle est prévue par l'article R 441-1 du code de justice administrative. Elle permet à des personnes de faibles revenus de voir leurs frais de justice (honoraires d'avocat et frais d'expertise) pris en charge par l'État, totalement ou partiellement selon le niveau des ressources dont elles disposent.

On peut bénéficier de l'aide juridictionnelle totale (100%) si on est de nationalité française ou ressortissant de l'Union Européenne, ou si on réside de manière habituelle en France, ce qui inclut les étrangers demandeurs d'asile ou bien auxquels on a refusé un titre de séjour, ou bien qui font l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

A leur propos il y a des dispositions spécifiques, car leur recours doit être formé dans un délai de 72 h et doit être jugé dans un délai de 48 h. Ces recours sont dispensés d'avocat, mais un article R 776-5 du code de justice administrative prévoit que l'étranger peut demander dès le dépôt de la requête, qu'un avocat soit désigné d'office. C'est le bâtonnier du ressort du tribunal qui procède à la désignation de l'avocat. En pratique, il y a des listes sur lesquelles s'inscrivent les avocats volontaires, avec un tour de garde.

Pour pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle il faut également ne pas avoir d'assurance de protection juridique, et enfin, il faut que le revenu fiscal de référence, c'est-à-dire pour faire simple le revenu net imposable, et la valeur du patrimoine mobilier et immobilier de la personne qui la demande ne dépassent pas les plafonds suivants, pour une personne seule (le barème évolue en fonction du nombre de personnes à charge) :

- Revenu fiscal de référence : 11 262 €
- Valeur du patrimoine mobilier : 11 262 €
- Valeur du patrimoine immobilier : 33 780 €

Si la valeur du patrimoine dépasse un des deux plafonds de patrimoine, on ne peut pas bénéficier de l'aide juridictionnelle (ni totale ni partielle). L'introduction de conditions relatives au patrimoine mobilier et immobilier est une nouveauté, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021.

Si le revenu fiscal de référence dépasse le plafond de revenu, on ne peut pas bénéficier de l'aide juridictionnelle totale, mais on peut éventuellement bénéficier de l'aide juridictionnelle partielle.

Il faut pour cela que le revenu fiscal de référence ne dépasse pas les plafonds prévus pour l'attribution de l'aide juridictionnelle partielle. Celle-ci peut être au taux de 25% pour les revenus compris entre 11 263 € et 13 312 € ou de 55% pour les revenus compris entre 13 313 € et 16 890 €.

La demande d'aide juridictionnelle peut être effectuée à tout moment de la procédure, y compris avant l'introduction du recours. Si elle est effectuée dans le délai du recours contentieux, elle interrompt ce délai.

La demande est déposée à un bureau d'aide juridictionnelle après du tribunal judiciaire qui l'instruit, mais pour la décision le bureau est composé de magistrats administratifs. Il n'y a pas à ce stade d'évaluation des chances du recours, sauf pour des irrecevabilités manifestes. En effet, d'une part le bureau d'aide juridictionnelle n'est pas une juridiction, d'autre part à ce stade la procédure peut ne pas encore être engagée, et c'est justement l'avocat qui sera désigné qui déterminera quelles conclusions présenter devant le tribunal administratif.

En cas d'attribution de l'aide juridictionnelle, c'est le bâtonnier qui désigne un avocat d'office, mais le demandeur peut également demander la désignation d'un avocat de son choix, pourvu que celui-ci soit d'accord pour travailler à l'AJ.

D'ailleurs dans de nombreux cas, c'est l'avocat contacté par le futur requérant qui fait la demande d'AJ.

En 2019, l'aide juridictionnelle a concerné 900.000 personnes, toutes juridictions confondues, c'est-à-dire y compris les juridictions civiles et pénales. Elle a représenté une dépense pour le budget de l'État de 506,72 millions d'euros.

Quelle est la rémunération des avocats désignés au titre de l'aide juridictionnelle ? Le système de l'indemnité forfaitaire d'aide juridictionnelle est fixé selon la procédure et les situations. Chaque cas correspond à un nombre d'"unités de valeur - UV". La valeur de l'UV est fixée par la loi de finance et elle est de 34 € à ce jour.

Pour obtenir le montant payé par l'État, il suffit donc de vérifier dans quel cadre se situe la procédure, de déterminer le nombre d'UV qui y correspond et de le multiplier par la valeur de l'UV. Si l'aide juridictionnelle a été accordée partiellement, il faut appliquer le taux de l'aide juridictionnelle à ce résultat.

Par exemple, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel pour une affaire au fond on compte 20 UV, ces valeurs peuvent être majorées s'il y a par exemple f-déplacement sur les lieux, ou expertise, dans la limite de 16 UV. Pour un référé suspension, un référé liberté ou conservatoire, on compte 8 UV, pour des recours dirigés contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière des étrangers on compte 8 UV. Ces montants sont faibles, et il a été calculé par un cabinet d'avocats que cela représentait une somme de 10 € par heure de travail !

Pour terminer sur l'aide juridictionnelle, il faut mentionner que dans les cas où elle est accordée de façon partielle, l'avocat peut demander un supplément d'honoraires. Il peut également demander un supplément d'honoraires lorsque l'affaire est terminée et que son client a obtenu des dommages et intérêts élevés, qui le placent au-dessus du plafond d'octroi de l'aide juridictionnelle, que celle-ci soit partielle ou totale.

4. Les dépens

D'après l'article R 761-1 du code de justice administrative, les dépens comprennent les frais d'expertise, d'enquête, ou de toute autre mesure d'instruction qui ne sont pas à la charge de l'État. Ils sont en principe mis à la charge de la partie perdante, sauf si les circonstances particulières de l'affaire

justifient qu'ils soient mis à la charge d'une autre partie ou partagés entre les parties.

Beaucoup de tribunaux veillent particulièrement à ce que le montant des frais d'expertise soit raisonnable et corresponde réellement à la difficulté de l'affaire et à l'utilité du travail accompli. C'est en effet le président du tribunal qui fixe le montant des frais d'expertise (article R 621-11 du code de justice administrative) et il n'hésite alors pas à réduire ce montant.

Les dépens peuvent ne pas être mis à la charge de la partie perdante : cette possibilité introduit un élément d'équité dans le procès administratif : par exemple le requérant a perdu, mais l'expertise qui été ordonnée a été rendue nécessaire à cause de la mauvaise volonté de la partie gagnante (une collectivité publique) à fournir les indications ou renseignements qu'elle détenait.

5. Les frais irrépétibles

C'est l'article L 761-1 du code de justice administrative qui dispose que le juge condamne la partie perdante à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée, et il peut même d'office dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.

Il s'agit donc des frais d'avocat. Une large place est laissée à l'appréciation du juge, et la partie qui demande le bénéfice de cet article, n'a pas de droit acquis à obtenir de tels frais si elle est la partie gagnante.

En premier lieu le remboursement des frais d'avocat doit avoir fait l'objet d'une demande.

En deuxième lieu, il s'agit des frais exposés : on en a déduit que l'État ou les collectivités publiques ne peuvent simplement se prévaloir d'un surcroît de travail pour demander le remboursement de frais : on considère que se défendre en justice constitue le rôle normal de l'État ou des collectivités territoriales. Lorsque ces autorités administratives ont eu recours à un avocat, et qu'elles ont gagné à l'instance, on estime généralement que ce recours à un avocat n'était pas nécessaire, car elles disposent des services adéquats pour assurer leur défense. Il en va seulement autrement lorsque le litige est particulièrement

complexe, et que les services administratifs auraient été submergés par le travail à fournir.

En troisième lieu, il faut justifier des frais exposés. Or le constat est que lorsqu'un avocat est constitué, il ne détaille quasiment jamais le montant de ses honoraires, et se borne à réclamer un montant forfaitaire. Dans ce cas, les juridictions administratives ont l'habitude d'accorder, elles aussi forfaitairement, une somme qui est actuellement aux environs de 1 500 euros par dossier, sauf exception lorsque l'affaire a été particulièrement ardue et délicate. Lorsqu'un particulier ne s'est pas fait représenter par un avocat, et qu'il se borne à réclamer une somme sans la justifier, soit le juge ne lui accorde rien, soit il lui rembourse ses frais postaux, ou de recherche, c'est-à-dire une somme modeste.

En conclusion, on peut constater que les coûts d'un procès administratif pour un justiciable en France sont modestes, du fait de l'absence de droits d'entrée, du caractère restreint de l'obligation de représentation par un avocat, du mécanisme de l'aide juridictionnelle, de la vigilance des chefs de juridiction quant aux frais d'expertise et de la modestie des sommes dont la partie perdante est redevable au titre des frais d'avocat. A l'inverse, on remarque que l'essentiel des coûts des procès administratifs est constitué par les honoraires d'avocat, car le recours à un tel auxiliaire de justice est de moins en moins évitable, même lorsqu'il n'est pas obligatoire, compte tenu de la complexité croissante du droit et des litiges.