

N° 336

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1985.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi de M. Philippe François et des membres du groupe du R.P.R., apparentés et rattachés administrativement, modifiant l'article 14 de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 et tendant à permettre aux avocats honoraires de présider un bureau d'aide judiciaire.

Par M. François COLLET,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir le numéro :

Séant : 286 (1983-1984).

Avocats. — Bureaux d'aide judiciaire.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
A. — Les bureaux d'aide judiciaire	3
<i>A.1. Les attributions des bureaux d'aide judiciaire</i>	3
<i>A.2. La composition des bureaux d'aide judiciaire</i>	4
<i>A.3. Compétence matérielle et territoriale</i>	5
<i>A.4. Désignation des avocats</i>	5
B. — La faculté pour les avocats honoraires de présider les bureaux d'aide judiciaire.	6
C. — Les modifications apportées par la loi du 31 décembre 1982	6
D. — Les règles relatives à l'honorariat du magistrat et de l'avocat	7
<i>D.1. Les magistrats</i>	7
<i>D.2. Les avocats</i>	8
E. — Les attributions des présidents des bureaux d'aide judiciaire	9
F. — La position de votre Commission sur la proposition de loi	10
TABLEAU COMPARATIF	13

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi a un double objet :

— rétablir la possibilité pour un certain nombre d'avocats honoraires de présider les bureaux d'aide judiciaire ;

— permettre à ces avocats honoraires d'être choisis comme membre d'un bureau d'aide judiciaire.

A. — Les bureaux d'aide judiciaire.

A.1. *Les attributions des bureaux d'aide judiciaire.*

Nous rappellerons, tout d'abord, que l'admission à l'aide judiciaire ne peut être prononcée que par un bureau d'aide judiciaire. Les bureaux d'aide judiciaire sont institués près les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif que sont les tribunaux de grande instance, les cours d'appel, la Cour de cassation, les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat. Les bureaux peuvent être divisés en sections.

Les bureaux établis près les tribunaux de grande instance se prononcent sur les demandes d'aide judiciaire présentées :

1° pour tout ce qui ressortit à la compétence de l'une quelconque des formations d'une juridiction de première instance relevant de l'ordre judiciaire ;

2° pour les actes et procédures d'exécution.

Les bureaux établis près les tribunaux administratifs se prononcent sur les demandes d'aide judiciaire présentées pour tout ce qui ressortit à la compétence de ces tribunaux et à l'exécution de leurs décisions.

Les bureaux établis près les cours d'appel se prononcent sur les demandes d'aide judiciaire présentées pour tout ce qui ressortit à la compétence de l'une quelconque des formations de la cour d'appel.

Le bureau établi près la Cour de cassation se prononce sur les demandes présentées à l'occasion de recours devant cette juridiction.

Le bureau établi près le Conseil d'Etat et le tribunal des conflits se prononce sur les demandes présentées lors d'un recours devant ces juridictions.

A.2. La composition des bureaux d'aide judiciaire.

a) Les présidents des bureaux établis près les tribunaux de grande instance et les cours d'appel sont nommés par le premier président de la cour d'appel.

Les présidents des bureaux établis près les tribunaux administratifs sont nommés par le président du tribunal administratif.

Les présidents des bureaux établis près la Cour de cassation et près le Conseil d'Etat et le tribunal des conflits sont respectivement nommés par le premier président de la Cour de cassation, après consultation du bureau de cette cour, et par le vice-président du Conseil d'Etat, après consultation des présidents de section.

b) Le bureau établi près chaque tribunal de grande instance comprend, outre son président :

- un avocat choisi parmi les avocats établis près ce tribunal ;
- un huissier de justice choisi parmi les huissiers de justice en résidence dans son ressort ;
- le directeur départemental des services fiscaux ou son représentant ;
- le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou son représentant.

c) Le bureau établi près chaque cour d'appel comprend, outre son président :

- un avocat établi dans le ressort de la cour d'appel et un avoué près cette cour ;
- le directeur des services fiscaux ou son représentant ;
- le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou son représentant.

Les directeurs sont ceux du département dans lequel la cour d'appel a son siège.

d) Le bureau établi près la Cour de cassation comprend, outre son président :

- Deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;
- un représentant du ministre de l'Economie et des Finances ;
- un représentant du ministre chargé de l'Aide sociale ;
- deux membres choisis par la Cour de cassation.

e) Le bureau établi près chaque tribunal administratif comprend, outre son président :

— un avocat choisi parmi les avocats établis dans le ressort du tribunal administratif ;

— un avoué près la cour d'appel dans le ressort de laquelle le tribunal administratif a son siège ;

— le directeur départemental des services fiscaux ou son représentant ;

— le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou son représentant.

Les directeurs sont ceux du département dans lequel le tribunal administratif a son siège.

f) Le bureau établi près le Conseil d'Etat et le tribunal des conflits comprend, enfin, outre son président :

— deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

— un représentant du ministre de l'Economie et des Finances ;

— un représentant du ministre chargé de l'Aide sociale ;

— deux membres choisis par le Conseil d'Etat.

A.3. Compétence matérielle et territoriale.

Le bureau territorialement compétent pour statuer sur la demande d'aide judiciaire est pour les affaires portées devant une juridiction de première instance de l'ordre judiciaire ou devant un tribunal administratif, respectivement : le bureau établi près le tribunal de grande instance ou le tribunal administratif, **du lieu où demeure le demandeur**. Il en est de même lorsque l'aide judiciaire est demandée pour l'accomplissement d'un acte conservatoire ou l'exercice d'une voie d'exécution.

Est compétent pour les affaires portées devant une cour d'appel, la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat, le bureau établi près les juridictions devant lesquelles l'affaire est ou doit être portée.

Lorsque le demandeur ne demeure pas en France, le bureau territorialement compétent est dans tous les cas celui établi près la juridiction devant laquelle l'affaire est ou doit être portée.

A.4. Désignation des avocats.

Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, les avocats, les avoués près les cours d'appel et les huissiers de justice,

membres des bureaux d'aide judiciaire, sont désignés, selon le cas, par le Conseil de l'ordre, la chambre de discipline ou la chambre départementale dont ils relèvent. Lorsque les fonctions du Conseil de l'ordre sont remplies par le tribunal de grande instance, les avocats membres des bureaux d'aide judiciaire sont désignés par l'assemblée générale de l'Ordre.

Dans les départements où il existe plusieurs directions des services fiscaux, le directeur appelé à faire partie du bureau d'aide judiciaire est désigné par le directeur général des impôts.

Les membres des bureaux qui doivent être choisis par la Cour de cassation ou par le Conseil d'Etat sont désignés respectivement par le premier président de la Cour de cassation, après consultation du bureau de cette cour et par le vice-président du Conseil d'Etat, après consultation des présidents de section.

B. — La faculté pour les avocats honoraires de présider les bureaux d'aide judiciaire.

La possibilité, pour les avocats honoraires de présider les bureaux d'aide judiciaire était antérieurement prévue par l'article 14 de la loi du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire ; elle a été supprimée dans la nouvelle rédaction de cet article résultant de la loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982 relative à l'aide judiciaire, à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale, en matière civile et à la postulation dans la région parisienne.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1982, l'article 14 de la loi instituant l'aide judiciaire énonçait que chaque bureau d'aide judiciaire est présidé soit par un magistrat du siège de la juridiction auprès de laquelle le bureau est institué ou par un magistrat honoraire, soit par un avocat honoraire ou par un avoué honoraire.

Ce texte précisait que chaque bureau comprenait, en outre, en nombre égal, des auxiliaires de justice et des fonctionnaires. Ce nombre, nous l'avons vu, étant de deux, les bureaux d'aide judiciaire étaient et demeurent donc composés de cinq personnes, en comptant le président.

C. — Les modifications apportées par la loi du 31 décembre 1982.

La nouvelle rédaction de l'article 14 de la loi du 3 janvier 1972 résultant de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1982 a quelque peu modifié ce dispositif :

Il est aujourd'hui précisé que les bureaux d'aide judiciaire sont présidés soit par un magistrat du siège de la juridiction auprès de laquelle le bureau est institué, soit par un magistrat honoraire ou par un ancien magistrat. Ils comprennent, en outre, soit un avocat et un huissier de justice, soit un avocat et un avoué, soit deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et **deux fonctionnaires** dont le décret d'application du 28 février 1983 a précisé qu'ils demeuraient, s'agissant des bureaux établis près les tribunaux de grande instance, les cours d'appel et les tribunaux administratifs : le directeur départemental des services fiscaux ou son représentant et le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou son représentant.

Lors des débats parlementaires, sur la loi du 31 décembre 1982 relative à l'aide judiciaire, le Sénat avait, à l'initiative de votre Rapporteur, autorisé les **anciens magistrats** à présider, au côté des magistrats honoraires, les bureaux d'aide judiciaire. Votre Rapporteur avait d'autre part souhaité que soit maintenue la possibilité de faire appel aux avocats honoraires pour la présidence des bureaux. Le Garde des Sceaux, dont le souhait fut agréé par l'Assemblée nationale, avait préféré maintenir leur exclusion. Les arguments avancés alors prenaient en compte « l'accroissement du pouvoir des bureaux » et « le faible nombre de bureaux présidés par des non-magistrats » (29 seulement sur 250 au 15 décembre 1982).

Un certain nombre de nos collègues, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, ont, par la suite, interrogé la Chancellerie sur l'opportunité de maintenir l'interdiction faite aux avocats honoraires de présider les bureaux d'aide judiciaire.

A ces questions, la Chancellerie a répondu, qu'étant donné le **développement** de l'aide judiciaire, il était préférable que ce soit le **magistrat en activité** qui préside le bureau d'aide judiciaire et que seuls les « problèmes d'effectifs » des juridictions aient justifié que le magistrat honoraire et l'ancien magistrat soit maintenus.

D. — Les règles relatives à l'honorariat du magistrat et de l'avocat.

D.1. S'agissant des **magistrats**, l'article 77 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature énonce, dans une rédaction résultant de la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980, que « tout magistrat admis à la retraite est autorisé à se prévaloir de l'honorariat de ses fonctions ; toutefois, l'honorariat peut être refusé, au moment du

départ du magistrat, par une décision motivée de l'autorité qui prononce la mise à la retraite, après avis du conseil supérieur de la magistrature en ce qui concerne les magistratures du siège ».

L'article 78 de la même ordonnance précise que les magistrats honoraires demeurent attachés en cette qualité à la juridiction à laquelle ils appartenaient. Ils continuent à jouir des honneurs et privilèges attachés à leur état et peuvent assister en costume d'audience aux cérémonies solennelles de leur juridiction. Ils prennent rang à la suite des magistrats de leur grade. Ces magistrats honoraires sont, par ailleurs, tenus à la réserve qui s'impose à leur condition.

Aux termes de l'article R. 771-1 du Code de l'organisation judiciaire, les magistrats honoraires peuvent se voir confier certaines fonctions. Lorsque la participation à une commission administrative ou à un jury de concours ou d'examen d'un magistrat en fonction dans les cours, les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance est prévue par une décision législative ou réglementaire, l'autorité chargée de sa désignation peut, en effet, valablement porter son choix sur un magistrat honoraire du même rang acceptant cette mission.

On rappellera que sont considérées comme commissions administratives tous les organismes, quel que soit l'objet de leurs délibérations, qui ne rendent pas de décisions juridictionnelles.

Il convient ainsi d'observer que depuis la loi du 29 octobre 1980, l'autorisation donnée aux magistrats admis à la retraite de se prévaloir de l'honorariat, s'est vue conférer un certain caractère d'automatisme. On soulignera qu'aux termes de l'article 10 du décret d'application n° 72-809 du 1^{er} septembre 1972 portant application de la loi de 1972 instituant l'aide judiciaire (rédaction issue du décret n° 83-154 du 28 février 1983) : **les magistrats honoraires, les anciens magistrats ou les membres du Conseil d'Etat honoraires ne peuvent être nommés ou désignés dans les bureaux d'aide judiciaire que s'ils ont cessé leur activité professionnelle depuis moins de deux ans lors de leur première nomination.**

Par ailleurs, ces nominations et désignations ne sont renouvelables qu'une fois.

D.2. En ce qui concerne les avocats, l'honorariat n'est accordé que sous certaines conditions.

a) L'article premier de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques prévoit, tout d'abord, que lors de la cessation de leurs fonctions, les avocats, avoués et agréés **en exercice depuis plus de quinze ans au 16 septembre 1972 et qui ont décidé de ne pas faire partie de la nouvelle profession d'avocat, pourront se prévaloir de l'honorariat.**

b) Sont dans la même situation, les avocats, avoués et agréés, en exercice depuis plus de quinze ans au 16 septembre 1972, qui sont entrés dans la nouvelle profession d'avocat, mais seulement lors de la cessation de leurs fonctions judiciaires.

c) En dehors de ces deux cas, l'article 56 du décret n° 72-468 du 9 juin 1972 organisant la profession d'avocat, énonce que la qualité d'avocat honoraire peut être conférée par une **décision du Conseil de l'ordre**, aux avocats qui ont exercé la profession pendant vingt ans au moins et qui ont donné leur démission. Les droits et les devoirs des avocats honoraires sont déterminés par le règlement intérieur de chaque barreau.

Il apparaît ainsi que la qualité d'avocat honoraire n'a pas le caractère quasi systématique que peut désormais revêtir celle de magistrat honoraire. **C'est un argument supplémentaire pour estimer que ces anciens auxiliaires de justice sont susceptibles d'assumer les fonctions et les responsabilités de président d'un bureau d'aide judiciaire avec tout le sérieux et la compétence nécessaires.**

E. — Les attributions des présidents des bureaux d'aide judiciaire.

On rappellera l'importance des attributions des présidents de bureaux d'aide judiciaire. Ceux-ci ont en effet voix prépondérante en cas de partage des voix dans les décisions des bureaux qui sont prises à la majorité des voix, président et membres présents. S'agissant des cas d'urgence dans lesquels l'admission **provisoire** à l'aide judiciaire peut être prononcée, les pouvoirs du président du bureau sont les mêmes que ceux du président de la juridiction compétente puisqu'aux termes de l'article 17 (résultant de la loi du 31 décembre 1982) de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 relative à l'aide judiciaire :

« Dans les cas d'urgence, l'admission provisoire à l'aide judiciaire peut être prononcée, soit par le président du bureau ou par son délégué, soit par le président de la juridiction compétente ou par son délégué. »

On observera que la réforme du 31 décembre 1982 a ici renforcé les pouvoirs du président puisque la rédaction antérieure de l'article 17 de la loi du 3 janvier 1972 n'admettait l'admission provisoire que « **dans les cas d'extrême urgence** ».

F. — La position de votre Commission sur la proposition de loi.

Compte tenu des développements qui précèdent, il vous est donc proposé d'accepter la disposition de l'article unique de la proposition de loi qui rétablit la possibilité pour les avocats honoraires de présider les bureaux d'aide judiciaire.

Il paraît, d'autre part, opportun d'adopter l'innovation consistant à permettre aux avocats honoraires d'être désignés, au sein du bureau d'aide judiciaire, en tant que membre.

Cette faculté n'existe pas actuellement puisqu'aux termes du décret d'application du 1^{er} septembre 1972 (le décret du 28 février 1983 n'a apporté aucune modification à cette règle), seuls les avocats établis soit près le tribunal de grande instance ou le tribunal administratif, soit près la cour d'appel, ont la possibilité d'être choisis comme membres des bureaux établis dans les ressorts des juridictions judiciaires ou administratives.

Comme le soulignent les auteurs de la proposition de loi, compte tenu de leur charge habituelle de travail, les avocats en exercice auront des difficultés pour assurer, avec toute l'assiduité et la continuité nécessaires, la représentation des barreaux au sein des bureaux d'aide judiciaire.

Il semble donc tout à fait souhaitable de recourir aux avocats honoraires pour ces fonctions. On peut faire confiance aux barreaux pour choisir avec tout le soin nécessaire les avocats honoraires qui assumeront leurs responsabilités avec la compétence et l'assiduité requises.

Il serait souhaitable qu'à l'instar des magistrats honoraires choisis pour présider les bureaux d'aide judiciaire, les avocats honoraires choisis pour présider comme pour faire partie des bureaux, ne soient désignés que s'ils ont cessé leur activité professionnelle depuis moins de deux ans.

Votre Commission proposera néanmoins une modification à l'article unique de la proposition de loi modifiant l'article 14 de la loi du 3 janvier 1972. Cette modification pourra apparaître d'autant plus paradoxale qu'elle vise à supprimer une disposition que votre Rapporteur avait, lui-même, fait insérer par amendement au moment du débat de la loi du 31 décembre 1982. La situation, en effet, a changé en ce qui concerne les « anciens magistrats » dont on ne voit pas pourquoi à l'heure actuelle ils continueraient à pouvoir être désignés pour présider les bureaux d'aide judiciaire puisqu'à la suite de la loi organique du 29 octobre 1980, la quasi-totalité des magis-

trats admis à la retraite sont « magistrats honoraires » : seule une décision motivée, apparaissant alors comme une sorte de « sanction », peut retirer au magistrat la qualité de magistrat honoraire. Il ne convient donc plus de « protéger » les anciens magistrats (qui auraient pu, il y a trois ans, être « pénalisés ») puisque ne peuvent, en tout état de cause, être choisis que des magistrats ayant cessé leurs fonctions **depuis moins de deux ans**, donc actuellement tous « honoraires » sauf « sanction ».

Il vous est donc proposé de rédiger le premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire, selon le texte de la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par la Commission.)

Article unique:

Le premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire, modifié par l'article 6 de la loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982 relative à l'aide judiciaire, à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile et à la postulation dans la région parisienne, est ainsi rédigé :

« Chaque bureau est présidé soit par un magistrat du siège de la juridiction auprès de laquelle le bureau est institué, soit par un magistrat honoraire, soit par un avocat honoraire. Il comprend, en outre, soit un avocat inscrit ou honoraire et un huissier de justice, soit un avocat inscrit ou honoraire et un avoué, soit deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et deux fonctionnaires. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
Loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 modifiée relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office.	<p style="text-align: center;">Article unique.</p> <p>Le premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire, modifié par l'article 6 de la loi n° 82-1173 du 31 décembre 1982 relative à l'aide judiciaire, à l'indemnisation des commissions et désignations d'office en matière pénale et en matière civile et à postulation dans la région parisienne, est ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">Article unique.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>
<p><i>Art. 14</i> (premier alinéa). — Chaque bureau est présidé soit par un magistrat du siège de la juridiction auprès de laquelle le bureau est institué, soit par un magistrat honoraire, ou par un ancien magistrat. Il comprend, en outre, soit un avocat et un huissier de justice, soit un avocat et un avoué, soit deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, et deux fonctionnaires.</p>	<p>« <i>Art. 14.</i> — Chaque bureau est présidé soit par un magistrat du siège de la juridiction auprès de laquelle le bureau est institué, soit par un magistrat honoraire ou par un ancien magistrat, soit par un avocat honoraire. Il comprend, en outre, soit un avocat inscrit ou honoraire et un huissier de justice, soit un avocat inscrit ou honoraire et un avoué, soit deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et deux fonctionnaires. »</p>	<p>« Chaque bureau est présidé soit par un magistrat du siège de la juridiction auprès de laquelle le bureau est institué, soit par un magistrat honoraire, soit par un avocat honoraire. Il comprend, en outre, soit un avocat inscrit ou honoraire et un huissier de justice, soit un avocat inscrit ou honoraire et un avoué, soit deux avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et deux fonctionnaires. »</p>