

N° 24

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1)
sur le projet de loi instituant l'aide judiciaire devant les cours administratives d'appel et modifiant la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office,

Par M. Daniel HOFFFEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalot, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Daugnac, Marcel Debargo, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Frayssu-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Hubert Poyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :
Sénat : 328 (1987-1988).

Justice.

SOMMAIRE ANALYTIQUE

Le présent projet de loi étend aux cours administratives d'appel le système d'aide judiciaire institué par la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 et assouplit les règles relatives à la composition des bureaux d'aide judiciaire rattachés aux différentes juridictions.

Mesdames, Messieurs,

Les personnes physiques françaises ou étrangères, et, exceptionnellement les personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France, dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent demander à bénéficier de l'aide judiciaire instituée par la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972.

Sous réserve qu'il justifie d'un revenu mensuel inférieur à 3 465 F pour obtenir une aide totale ou inférieure à 5 250 F pour obtenir une aide partielle, et qu'il soit en mesure de prouver que l'action introduite n'est ni manifestement irrecevable ni dénuée de fondement, le bénéficiaire de l'aide judiciaire est exonéré du paiement de tous les frais liés à la procédure engagée.

La décision d'accorder ou non cette aide financière est prise par les bureaux d'aide judiciaire institués auprès des différentes juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Ces bureaux sont toujours présidés par un magistrat et comprennent en outre deux auxiliaires de justice et deux fonctionnaires.

Le présent projet de loi modifie l'organisation des bureaux d'aide judiciaire sur deux points : leur rattachement aux différentes juridictions administratives et leur composition.

Les modifications proposées permettent de tenir compte de la création des cours administratives d'appel instituées par la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif. Jusqu'à cette date, l'ordre administratif ne comportait que deux degrés : les tribunaux administratifs connaissant de la majorité des affaires en premier ressort, et le Conseil d'Etat agissant en tant que cour d'appel et de cassation et n'intervenant qu'exceptionnellement en premier et dernier ressort. Cette structure assez ancienne était critiquée depuis plusieurs années car elle ne

permettait plus de régler, dans des conditions satisfaisantes pour le justiciable, un contentieux de plus en plus important.

Il a donc été décidé de créer un troisième degré de juridiction habilité à connaître en appel des jugements des tribunaux administratifs à l'exception de ceux portant sur les recours en appréciation de légalité, de ceux relatifs aux élections municipales et cantonales et des recours pour excès de pouvoir formés contre les actes réglementaires.

Le décret n° 88-155 du 15 février 1988 a fixé à cinq le nombre des cours administratives d'appel dont les sièges sont localisés à Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris.

Logiquement, il devrait donc être créé cinq bureaux d'aide judiciaire auprès des cinq cours administratives d'appel. Or, cette création ne peut intervenir que par voie législative compte tenu du caractère limitatif de l'énumération figurant dans la loi du 3 janvier 1972 précitée.

L'article premier tend donc à compléter les différentes dispositions de la loi du 3 janvier 1972 énumérant les juridictions auprès desquelles sont placés des bureaux d'aide judiciaire. La modification consiste simplement à faire référence aux nouvelles cours administratives d'appel. Il est par ailleurs rappelé que les différents bureaux d'aide sont compétents pour traiter des demandes liées à des affaires relevant de la juridiction administrative à laquelle ils sont rattachés.

Ainsi le transfert des dossiers du Conseil d'Etat devant les cours administratives d'appel effectué en application de la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 précitée devrait s'accompagner du transfert de compétence des bureaux d'aide judiciaire. Ce problème pourrait être réglé par décret.

Les modifications proposées par l'article premier sont donc essentiellement rédactionnelles et ne nécessitent aucune modification.

L'article 2 propose une rédaction plus souple de dispositions relatives à la composition des bureaux d'aide judiciaire. Aucune modification de fond n'est envisagée : les bureaux resteront présidés par un magistrat qu'il soit en activité, honoraire, ou même ancien magistrat. Ils compteront toujours deux fonctionnaires et deux auxiliaires de justice choisis parmi les avocats, les huissiers de justice, les avoués, et les avocats au Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation selon les cas. L'assouplissement proposé concerne essentiellement les avoués puisque la localisation des cours administratives d'appel ne correspond pas exactement à la carte des

cours d'appel auprès desquelles sont rattachés les avoués. Leur présence au sein des bureaux d'aide judiciaire sera donc toujours possible mais pas toujours obligatoire.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification le projet de loi instituant l'aide judiciaire devant les cours administratives d'appel et modifiant la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>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>	Article premier	Article premier
Art. 4		Sans modification.
<p>L'aide judiciaire est accordée tant en matière gracieuse qu'en matière contentieuse.</p>		
Elle s'applique à :		
<p>Toute instance portée, soit devant une juridiction relevant de l'ordre judiciaire à l'exclusion des juridictions pénales soit devant le Conseil d'Etat, les tribunaux administratifs ou le Tribunal des conflits ;</p>	<p>I.- Au deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 modifiée relative à l'aide judiciaire et à l'indemnisation des commissions et désignations d'office, les mots : "les cours administratives d'appel" sont insérés entre les mots : "le Conseil d'Etat" et les mots : "les tribunaux administratifs".</p>	
<p>Toute action concernant une personne civilement responsable, exercée devant les juridictions de jugement ;</p>		
<p>Toute action de partie civile devant les juridictions d'instruction et de jugement ;</p>		
Tout acte conservatoire ;		
<p>Toute voie d'exécution, soit d'une décision de justice, soit d'un acte quelconque.</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art. 11</p>	<p>II.- Au premier alinéa de l'article 11 de la même loi, les mots : "cours administratives d'appel," sont insérés entre les mots : "tribunaux administratifs," et les mots : "Conseil d'Etat".</p>	
<p>Des bureaux d'aide judiciaire sont institués près des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif suivantes :</p>		
<p>Tribunaux de grande instance, cours d'appel, Cour de cassation ;</p>		
<p>Tribunaux administratifs, Conseil d'Etat et Tribunal des conflits.</p>		
<p>Les bureaux peuvent être divisés en sections, si le nombre des affaires l'exige.</p>		
<p>Art. 12</p>	<p>III.- Le deuxième alinéa de l'article 12 de la même loi est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	
<p>Les bureaux établis près les tribunaux de grande instance se prononcent sur les demandes d'aide judiciaire présentée :</p>		
<p>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 ;</p>		
<p>2° Pour les actes et procédures d'exécution.</p>	<p>"Les bureaux établis près les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs se prononcent sur les demandes d'aide judiciaire présentées pour tout ce qui ressortit à la compétence de ces juridictions et à l'exécution de leurs décisions".</p>	
<p>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.</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>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.</p>	<p>Art. 2</p> <p>La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 14 de la loi du 3 janvier 1972 précitée est remplacée par les dispositions suivantes :</p>	<p>Art. 2</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Art. 14</p>	<p>"Il comprend, en outre, deux auxiliaires de justice choisis parmi les avocats, les huissiers de justice, les avoués et les 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, 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>		

Texte de référence

—

Le bureau établi près la Cour de cassation et celui établi près le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits, lequel est présidé par un membre du Conseil d'Etat en activité ou honoraire, comportent en plus deux membres choisis, selon le cas, par la Cour de cassation ou par le Conseil d'Etat.

Les auxiliaires de justice sont désignés par leurs organismes professionnels.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

—