

UNIVERSITE DE PERPIGNAN VIA DOMITIA

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES INSTITUT D'ETUDES JUDICIAIRES

EXAMEN D'ACCES AU CENTRE REGIONAL DE FORMATION PROFESSIONNELLE DES AVOCATS

Session 2013

NOTE DE SYNTHÈSE

A partir des documents suivants, vous rédigerez une note de synthèse de quatre pages maximum relative à la contribution de 35 euros pour l'aide juridique

- Document 1 – Réponse ministérielle n°3066 : Procédures, janvier 2013, alerte 5
- Document 2 – *Droit du timbre à 35 e : quelques 54 millions d'euros perçus en 2012*, D. Act. 1^{er} Juillet 2013
- Document 3 – V. Avenat-Robardet, *Droit de plaidoirie à 13 euros !*, AJ Famille 2011, p. 563
- Document 4 – Réponse ministérielle n° 5895 : Procédures, juin 2013, alerte 43
- Document 5 – M. Touzeil-Divina, *L'avocat professionnel averti et le droit de timbre*, (CE 17 juillet 2013), JCP A 2013, 681
- Document 6 – H. Croze, *QPC 35*, Procédures mars 2012, repère 3
- Document 7 – L. Dargent, *Contribution pour l'aide juridique et droit dû par les parties en appel : conformité à la constitution*, D. Act. 25 Avril 2012
- Document 8 – S. Guinchard, *AJ : état des lieux et pistes envisagées*, Gaz. Pal. 24 avr. 2012, p. 19
- Document 9 – Communiqué Ministère de la justice, 23 juil. 2013, JCP A 2013, act. 691
- Document 10 – M. Redon, *Timbre (droit de) et contribution pour l'aide juridique*, Rep. Dalloz Proc. civ., 2011
- Document 11 – C. Fleuriot, *Aide juridique : le CNB dénonce des prélèvements illégaux*, D. act. 29 nov. 2012
- Document 12 – *L'absence de versement de la contribution de 35 euros : régularisation possible* (cass. soc. 28 mars 2012), JCP G 2012, 445
- Document 13 – Cass. 2^e civ. 26 janvier 2012, n° 11-40.108
- Document 14 – G. Drago, *La constitutionnalité de la contribution pour l'aide juridique mise en question*, Gaz. Pal. 12 avril 2012, p. 8
- Document 15 – A. Maron, *Quand le glaive du fisc s'en balance de la justice*, Dr. pénal nov. 2011, repère 10
- Document 16 – M. Babonneau, *Financement de l'aide juridictionnelle : la chancellerie propose de taxer les professions sur leur chiffre d'affaire*, D. act. 22 mai 2013
- Document 17 – *Contribution à l'aide juridique acquittée par timbre mobile et recevabilité de la requête* (CE, avis 13 mars 2013 et sommaire par S. Brondel), AJDA 2013, p. 601
- Document 18 – F. G'ssell, *Rapport du CNAJ.-Maintien des garanties, mais pour combien de temps ?*, JCP G 2013, 862
- Document 19 – *Un timbre fiscal de 35 euros ne vaut pas acquittement de la contribution pour l'aide juridique* (T. com. Versailles, 11 janv. 2012), JCP E 2012, 164
- Document 20 – V. Avena-Robardet, *Les 35 et 150 euros validés !*, AJ Famille, p. 243
- Document 21 – L. Dargent, *Contribution pour l'aide juridique et exemption des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle : mise en œuvre*, D. act. 9 mai 2012

Document 1

Frais de justice : paiement des droits forfaitaires par les contribuables ?

Procédures n° 1, Janvier 2013, alerte 5

Rép. min. n° 3066 : JOAN Q 4 déc. 2012, p. 7216

Mme Marie-Jo Zimmermann rappelle à Mme la garde des Sceaux, ministre de la Justice, le fait qu'en application de l'article 2132-5 du Code général des collectivités territoriales un contribuable peut demander au tribunal administratif de l'autoriser à ester en justice au nom de la commune. Elle lui demande si cette démarche est assujettie au paiement des droits forfaitaires qui viennent d'être instaurés récemment à la charge de toute personne qui saisit un tribunal administratif à titre juridictionnel.

Réponse : La procédure d'autorisation de plaider permet aux contribuables des communes (*CGCT, art. L. 2132-5 et R. 2132-1 à 4*), des départements (*CGCT, art. L. 3133-1 et R. 3133-1 à 4*), des régions (*CGCT, art. L. 4143-1 et R. 4143-1 à 4*) et des établissements publics de coopération intercommunale (*CGCT, art. L. 5211-58 et R. 5211-49 à R. 5211-52*) d'exercer, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions que ces personnes morales ont refusé ou négligé d'exercer. Le tribunal administratif, saisi d'une demande d'autorisation de plaider, statue comme autorité administrative et prend un arrêté et non une décision juridictionnelle (V. notamment *CE, 13 mai 1994, n° 150047, Levais : JurisData n° 1994-044324* et *CE, 30 avr. 1997, n° 181658, Vogel : JurisData n° 1997-050394*). Le paiement de la contribution pour l'aide juridique prévue à l'article 1635 bis Q du Code général des impôts n'est exigible que pour l'introduction d'une instance juridictionnelle. Elle ne saurait donc être due à l'occasion de la procédure administrative engagée par le contribuable devant le tribunal administratif pour obtenir une autorisation de plaider. En revanche, si le contribuable est ainsi autorisé à introduire une instance « en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire » ou « devant une juridiction administrative », pour reprendre les termes de l'article 1635 bis Q, il lui appartiendra alors d'acquitter cette contribution, sous réserve des exceptions explicitement prévues par ce texte. La garde des Sceaux souhaite la suppression de cette contribution, perçue comme une limite au droit de recourir au juge. C'est pourquoi elle a lancé une réflexion afin d'envisager des voies alternatives au financement de l'aide juridictionnelle, auquel le paiement de cette taxe est actuellement dédié.

Document 2

Droit de timbre à 35 € : quelque 54 millions d'euros perçus en 2012

Anne Portmann

Répondant à une question du député Thierry Braillard, le ministre de la justice indique que 54,2 millions d'euros ont été perçus en 2012 au titre de la contribution pour l'aide juridictionnelle et que ces sommes s'étaient ajoutées aux crédits du budget général exécutés sur la mission justice, qui représentait la somme de 292,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Document 3

AJ Famille 2011 p. 563

Droit de plaidoirie à 13 € !

Valérie Avena-Robardet, Rédactrice en chef

Le 26 novembre 2011, par décret du 23 novembre, le droit de plaidoirie est passé à 13 €. Et alors ? Quel est le problème ? Que les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ne soient pas épargnés ? On vous objectera que la liste des exceptions vient d'être encore allongée par ce même décret, notamment pour les étrangers et les mineurs dans les procédures comportant la tenue d'une audience à bref délai. On ajoutera, peut-être, qu'il faut bien freiner autant que possible les actions à répétition qui pénalisent les victimes de personnes sans scrupule. Pour mieux vous convaincre, on sera sans doute tenté de vous rappeler qu'à une époque pas si lointaine, quand le droit de plaidoirie était encore couvert par l'aide juridictionnelle, un mari en avait profité pour se livrer à un véritable harcèlement judiciaire de son ex-femme en engageant plus d'une dizaine de procédures, lui ouvrant droit à l'aide juridictionnelle totale. Et puis, on vous fera remarquer que, de l'avis du ministre de la justice, la somme à verser est modique. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel partage cette analyse, qui vient de juger que l'exclusion des droits de plaidoirie du champ de l'aide juridictionnelle ne méconnaissait pas, « eu égard à leur faible montant », le droit au recours effectif devant une juridiction. Nous ne manquerons pas de souligner que la décision a été rendue le 25 novembre 2011. Même si c'était son dernier jour, le tarif était encore de 8,54 € ! Or les Sages - qui ne pouvaient ignorer l'augmentation projetée, notamment annoncée dans une réponse ministérielle du 8 novembre dernier -, ont rappelé au pouvoir réglementaire qu'il lui appartenait de fixer le montant de ces droits dans une mesure compatible avec l'exigence constitutionnelle du droit à un recours effectif devant une juridiction. En clair, le Gouvernement doit s'abstenir d'augmentations trop importantes.

Que dire d'une majoration de plus de 50 % ?

13 € pour les droits de plaidoirie, 35 € pour la contribution à l'aide juridique, 150 € pour le droit devant être acquitté lors de l'introduction d'une instance en appel avec représentation obligatoire. Est-on vraiment si certain que ces accumulations successives ne finiront pas par empêcher les justiciables de défendre leurs droits en justice ?

Espérons que le Sénat parviendra au moins à faire supprimer la contribution de 35 € dans le cadre de l'adoption de la loi de finances pour 2012. À défaut, il restera encore un petit espoir du côté du Conseil constitutionnel si la QPC de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats parvient jusqu'à lui.

Mots clés :

PROCEDURE FAMILIALE * Droit de plaidoirie

Document 4

Procédures n° 6, Juin 2013, alerte 43

Contribution à l'aide juridique de 35 EUR : réforme du dispositif

Rép. min. n° 5895 : JOAN Q 7 mai 2013

Mme Cécile Untermaier appelle l'attention de Mme la garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur la contribution pour l'aide juridique d'un montant de 35 EUR instituée par l'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011. Cette taxe, destinée à financer la réforme relative à la garde à vue, est notamment applicable en matière d'aide sociale alors qu'en la matière, les justiciables disposent le plus souvent de revenus très modestes. De ce fait, de nombreux justiciables renoncent à introduire un recours, faute de ressources suffisantes pour s'acquitter de cette taxe. Aussi, elle lui demande si elle envisage une réforme de ce dispositif.

Réponse : Dans un contexte de maîtrise budgétaire, l'article 54 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a inséré dans le Code général des impôts un article 1635 *bis* Q instituant une contribution pour l'aide juridique due, à compter du 1er octobre 2011 par le justiciable introduisant une procédure en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale et rurale ainsi qu'en matière administrative. Cet article a été complété par le décret n° 2011-1202 du 28 septembre 2011. Cependant, cette contribution n'est pas due lorsque le demandeur est bénéficiaire de l'aide juridictionnelle. Ainsi nos concitoyens les plus démunis ne se voient pas pénalisés par cette contribution. De même, elle est exclue en matière pénale ainsi que devant certaines juridictions ou formations de jugement comme le juge des tutelles, le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention ou la commission d'indemnisation des victimes. Elle est également exclue dans un certain nombre de procédures, notamment celles pour lesquelles une disposition législative prévoit expressément que la demande en justice est formée, instruite ou jugée sans frais. Cette exception concerne notamment les juridictions statuant en matière de contentieux de la sécurité sociale dans lequel, en vertu de l'article 31 de la loi n° 46-2339 du 24 octobre 1946, les procédures sont gratuites et sans frais. Cela concerne le tribunal des affaires de sécurité sociale, le tribunal du contentieux de l'incapacité et la cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail, ainsi que la cour d'appel et la Cour de cassation statuant dans ces contentieux. Soucieuse cependant de ne pas pénaliser, dans la durée, une partie de nos concitoyens dans l'accès à la justice, la ministre de la Justice souhaiterait, comme elle l'a annoncé au Parlement, que cette contribution soit supprimée en 2014 et remplacée par de nouvelles sources de financement de l'aide juridictionnelle. Des discussions sont actuellement en cours avec le ministre du Budget dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2014.

Document 5



La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 31, 29 Juillet 2013, act. 681

L'avocat « professionnel averti » et le droit de timbre
Veille par Mathieu Touzeil-Divina

CE, 17 juill. 2013, n° 359420, Société Fondation Ellen Poidatz : JurisData n° 2013-015239

Malgré les espoirs d'une partie de la doctrine (dont malheureusement les nôtres), le service public de la justice, en France, n'est pas (ou plus) d'accès gratuit. S'impose notamment à presque tous les contentieux le paiement d'un droit de timbre (35 EUR) et ce, en vertu de l'article 1635 *bis* Q du Code général des impôts, article introduit par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 et déclaré *a posteriori* conforme à la Constitution (V. *Cons. const.*, 13 avr. 2012, n° 2012-231/234 QPC). En contentieux administratif, cette obligation a été intégrée à l'article R. 411-2 du Code de justice administrative qui impose ledit paiement de la « contribution pour l'aide juridique » sous peine d'irrecevabilité de la requête. Certes, un tel oubli de paiement peut toujours être régularisé, à la demande du juge, lorsque le requérant - simple citoyen - l'a omis, mais il en va différemment lorsque c'est un avocat « professionnel averti » (note presque avec délices le Conseil d'État en son considérant 5) qui a commis cette imprudence. En effet, dans cette dernière hypothèse, le juge peut rejeter d'office par ordonnance une requête manifestement irrecevable et ce, sans même avoir à inviter l'avocat à une régularisation éventuelle. C'est ce que va conclure ici le Conseil d'État confirmant, au fond, la position prise par le président de la première chambre du TA de Melun qui témoigne décidément de sa première place parmi les meilleurs tribunaux de France. En l'espèce, un inspecteur du travail avait pris une décision reconnaissant à une salariée de l'entreprise requérante son inaptitude au port de charges lourdes. Cet acte du 12 décembre 2011 a été notifié le 15 suivant ce dont la Fondation Poidatz avait, par l'intermédiaire de son avocat, demandé l'annulation. Or, constatant l'absence de paiement du timbre fiscal, le TA a rejeté par ordonnance, le 16 février 2012, la requête comme manifestement irrecevable. Alors, en cassation, même si la motivation du juge d'appel (confirmant le juge de première instance) va être jugée insuffisante, le Conseil d'État va confirmer « que la circonstance que cette irrecevabilité est susceptible d'être couverte en cours d'instance ne fait pas obstacle à ce qu'une requête, introduite par un avocat et pour laquelle la contribution n'a pas été acquittée, soit regardée comme entachée d'une irrecevabilité manifeste ». Cela dit, le juge affirme même « qu'il ne résulte d'aucune disposition ni d'aucun principe qu'une requête entachée d'une telle irrecevabilité ne pourrait être rejetée avant l'expiration du délai de recours ». Conséquemment, l'ordonnance litigieuse du 16 février 2012 rendue quelques heures avant l'expiration du délai contentieux est-elle confirmée et son auteur n'était-il pas « tenu d'inviter l'auteur de la requête à la régulariser ». L'arrêt mériterait d'être affiché dans tous les barreaux de France et notamment dans ses écoles de formation mais cela ne durera que peu puisque l'on vient d'apprendre qu'en 2014 la taxe sera (à nouveau !) supprimée (V. *infra* JCP A 2013, act. 691) !

Document 6

PROCÉDURES

Procédures n° 3, Mars 2012, repère 3

QPC 35**Repère par Hervé CROZE**
agrégé des facultés de droit, avocat

Comme l'a exactement relevé la circulaire du 30 septembre 2011 (*CIV/04/11*), une question prioritaire de constitutionnalité constitue un moyen et non une instance ; elle n'est donc pas elle-même assujettie à la contribution de 35 EUR pour l'aide juridique. C'est donc gratuitement que les justiciables ont pu contester cette taxe qui a été et est encore attaquée de toutes parts. La Commission des finances du Sénat avait bien tenté d'abroger le texte fondateur à l'occasion de la discussion de la loi de finances pour 2012 (http://www.senat.fr/seances/s201111/s20111124/s20111124_mono.html), mais l'Assemblée nationale a coupé court à la tentative (http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2011-2012/20120086.asp#P399_37045).

Par arrêt du 26 janvier 2012 (*Cass. 2e civ., 26 janv. 2012, n° 11-40.108 : JurisData n° 2012-001138*), la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a renvoyé la question au Conseil constitutionnel en relevant notamment « que la question posée présente un caractère sérieux en ce que la contribution pour l'aide juridique (...) est susceptible par son montant de porter une atteinte substantielle au droit à un recours effectif devant une juridiction », ce qui montre chez la Haute juridiction une attention sourcilieuse aux intérêts du justiciable car enfin, 35 EUR pour faire un procès (et non pour le subir, ce qu'on ne choisit pas), ce n'est pas cher payer et il est malheureusement à craindre que le demandeur - par définition non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle puisque tenu de la contribution - ne doive dépenser un peu plus à moins qu'il ne se passe de conseil.

Peut-être le législateur eût-il été mieux avisé en fixant le montant de la contribution à 29,99 EUR ; il y a des seuils psychologiques et le justiciable aurait eu seulement l'impression de payer un mois de plus d'abonnement à Internet. Et après tout, même un plaideur malade ne fait pas un procès par mois...

Il est vrai qu'en France nous sommes très sourcilieux sur le droit d'accéder au juge pas seulement pour défendre sa liberté mais aussi pour faire un procès à son voisin (*V. L. Sousa, Contribution pour l'aide juridique et droit d'accès au juge judiciaire : JCP G 2012, p. 116*). Il est vrai aussi que les coûts supplémentaires se sont accumulés brusquement, ce que la commission des lois du Sénat a dénoncé : droit de plaidoirie (porté à 13 EUR par le décret n° 2011-1634 du 23 novembre 2011), contribution pour l'aide juridique (35 EUR), droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués (150 EUR) » (communiqué de presse : <http://www.senat.fr/presse/cp20111116.html>).

À vrai dire, ce sont les 150 EUR qui passent le plus mal parce que la somme est due par chacune des parties et pas seulement par l'appelant. Celui qui n'a rien demandé paie pour se défendre et les droits de la défense sont sans doute une valeur plus essentielle encore que le droit à un juge.

Or le Conseil d'État vient justement de transmettre au Conseil constitutionnel des questions prioritaires de constitutionnalité portant non seulement sur l'article 1635 bis Q du Code général des impôts (les 35 EUR), mais aussi sur l'article 1635 bis P (les 150 EUR). - *CE, 3 févr. 2012, n° 354363*).

Le Conseil était d'ailleurs saisi d'un recours contre le décret d'application n° 2011-1202 du 28 septembre 2011 (*Journal Officiel 29 Septembre 2011*). C'est ce décret qui dispose que le non-paiement des contributions est sanctionné par l'irrecevabilité, ce que la loi ne prévoit pas. Il est rare que le non-respect de la loi fiscale soit sanctionné civilement ou procéduralement et c'est peut-être dans la sanction qu'est la disproportion.

Document 7

Dalloz actualité 25 avril 2012

Contribution pour l'aide juridique et droit dû par les parties en appel : conformité à la Constitution

Cons. const., 13 avr. 2012, n° 2012/231-234-QPC

L. Dargent

Saisi de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) par la Cour de cassation (Civ. 2^e, 26 janv. 2012, n° 11-40.108, JCP 2012. 387, n° 16, obs. G'sell-Macrez.) et le Conseil d'État (V. CE 3 févr. 2012, n° 354363 et 354475, JCP 2012. Actu. 188 ; *ibid.* 387, n° 16, obs. G'sell-Macrez), le Conseil constitutionnel avait à connaître de la conformité à la Constitution de deux textes qui, dérogeant à la gratuité du service de la justice, imposent aux justiciables, dans un contexte de maîtrise budgétaire, le paiement de droits.

Le premier, l'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, instaure, depuis le 1^{er} octobre 2011, une contribution pour l'aide juridique d'un montant de 35 € par instance non pénale introduite devant les juridictions judiciaires ou administratives (CGI, art. 1635 *bis* Q) et est destiné à financer l'un des volets de la réforme opérée par la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue (sur les modalités de sa mise en œuvre, V. CGI, art. 326 *quater* et 326 *quinquies* ; C. pr. civ., art. 62 s. ; CJA, art. R. 411-2 et R. 411-2-1 ; *add.* Circ. de présentation, 30 sept. 2011 ; BOMJL n° 2011-10, 31 oct. 2011 ; V. aussi, sur les premières précisions jurisprudentielles, T. Com. Versailles, 11 janv. 2012, Bull. Barreau de Paris n° 5, 31 janv. 2012, p. 66 ; Soc. 28 mars 2012, n° 11-61.180, Dalloz actualité, 6 avr. 2012, obs. L. Dargent ¶ ; Civ. 2^e, 16 avr. 2012, n° 11-61.195, Dalloz actualité, 25 avr. 2012, obs. L. Dargent).

Le second, l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, institue, à compter du 1^{er} janvier 2012, un droit de 150 € dû par les parties à l'instance d'appel lorsque la constitution d'avocat est obligatoire devant la cour d'appel (CGI, art. 1635 *bis* P) et a pour objet de financer le fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel créé par la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel (sur les modalités de mise en œuvre, V. CGI, art. 326 *ter* ; C. pr. civ., art. 964 et 964-1 ; *add.* Circ. de présentation, préc.).

Opérant une jonction des deux affaires pour statuer par une seule décision, le Conseil constitutionnel juge chacune de ces contributions conformes à la Constitution au regard du droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou des droits de la défense ainsi que du principe d'égalité devant les charges publiques.

Principale critique faite à l'encontre de ces réformes ayant pour effet d'alourdir les coûts de l'accès à la justice, l'atteinte au **droit au recours effectif** et aux **droits de la défense** est analysée par le conseil sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration de 1789 qui garantit le respect des droits de la défense et dont il résulte également qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction (consid. n° 5).

La critique avait d'ailleurs été anticipée lors des travaux parlementaires des textes critiqués, leurs promoteurs prenant soin de préciser en substance que le droit effectif à l'accès à un

tribunal n'exclut pas que, dans les intérêts d'une bonne administration de la justice, l'on puisse imposer une restriction financière, dès lors que celle-ci n'est pas prohibitive compte tenu de la capacité contributive du justiciable. Or, était-il soutenu, cette contribution et ce droit ne portent pas atteinte au droit des personnes d'accéder au service public de la justice compte tenu de leur montant (ainsi avait-il notamment été mis en avant que le droit dû en appel, qui reposait initialement pour un montant de 330 € sur le seul appelant, était finalement dû par toutes les parties à l'appel à hauteur de 150 €) et dès lors qu'elles ne sont notamment pas due par les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle (V. not. G. Carrez, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 3503, 1^{er} juin 2011, p. 337 ; P. Mariani, Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2009 modifié par l'Assemblée nationale, Sénat, session ordinaire 2009-2010, n° 158, 14 déc. 2009, p. 291-292).

Surtout, le Conseil constitutionnel lui-même dans une décision n° 2011-198-QPC du 25 novembre 2011 rendue relativement paiement général des droits de plaidoiries pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, avait déjà pu considérer que le droit au recours effectif n'a pas de caractère absolu en jugeant qu'eu égard à leur faible montant (8,84 €, devenu depuis 13 €), les droits de plaidoiries ne méconnaissent pas le droit au recours effectif devant une juridiction (Daloz actualité, 28 nov. 2011, obs. C. Fleuriot ⁽¹⁾).

Suivant cette logique, le Conseil constitutionnel relève dans un premier temps que les deux dispositifs poursuivent chacun un but d'intérêt général, dès lors que le législateur a entendu, d'une part, par l'instauration de la contribution juridique de 35 €, établir une solidarité financière entre les justiciables pour assurer le financement de la réforme de la garde à vue résultant de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 et, en particulier, le coût résultant, au titre de l'aide juridique, de l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue (consid. n° 7) et, d'autre part, par l'instauration d'un droit de 150 € dû par les parties à l'instance d'appel, assurer le financement de l'indemnisation des avoués près les cours d'appel prévue par la loi du 25 janvier 2011 précitée laquelle avait pour but de simplifier et de moderniser les règles de représentation devant ces juridictions (consid. n° 8. – *contra*, G. Drago, Gaz. Pal. 8-12 avr. 2012, p. 9 et 12, y voyant une « demande particulière, dans un contentieux particulier qui ne concerne pas l'ensemble des justiciables »).

Relevant ensuite les éléments essentiels de leur régime et, notamment, l'exclusion de leur champ d'application de la procédure pénale et de certains types de contentieux pour lesquels la gratuité du service public de la justice devait être assurée, ainsi que l'exemption en faveur des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, le juge constitutionnel juge que, eu égard à leur montant et aux conditions dans lesquelles ils sont dus, la contribution pour l'aide juridique et le droit de 150 € dû par les parties en instance d'appel n'ont pas porté une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou aux droits de la défense (consid. n° 9).

S'agissant ensuite de la question de la conformité de ces contributions au **principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques**, le juge constitutionnel devait vérifier, sur le fondement notamment de l'article 13 de la Déclaration de 1789, si cette imposition (sur la qualification d'« imposition » des contributions, V. not. Drago, préc., p. 11) « est également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » et qu'en particulier, le législateur a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose, cette appréciation, même si elle n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières (V. not. Cons. const., 20 janv. 2011, n° 2010-624-DC, consid. n° 17), ne devant

cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (consid. n° 6).

Dans ce cadre, le Conseil relève, au regard de la définition du fait générateur de la contribution pour l'aide juridique (CGI, art. 1635 *bis* Q, I, II, 2^e phrase et IV) et du droit de 150 € dû par les parties à l'instance d'appel (CGI, art. 1635 *bis* P, 1^{re} phrase), que le législateur a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels.

Il ajoute qu'ont également été prises en compte les facultés contributives des contribuables assujettis au paiement de ces droits (V. not., sur l'exclusion des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, CGI, art. 1635 *bis* Q, III, 1^o, et 1635 *bis* P, al. 1^{er}, 3^e phrase). Notons qu'à l'inverse, certains auteurs ont pu faire remarquer que des contributions fixées uniformément ne tiennent par définition pas compte de la situation personnelle de chaque justiciable et qu'ainsi, elles ne répondent pas à l'exigence de rationalité et d'objectivité, dès lors qu'« elles risquent de décourager les justiciables pour lesquels le paiement de la contribution pour l'aide juridique est une avance qui, s'ajoutant aux autres frais, les place dans une situation d'inégalité face à des contribuables plus aisés et face aux justiciables qui n'auront pas à payer cette contribution » (G. Drago, préc., p. 12).

Par ailleurs, le Conseil juge que, si le produit du droit de 150 € est destiné à l'indemnisation des avoués, le principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques n'imposait pas que l'assujettissement au paiement de ce droit fût réservé aux instances devant les seules cours d'appel où le monopole de la représentation par les avoués a été supprimé par la loi du 25 janvier 2011 précitée et en conclut ainsi qu'aucune de ces contributions n'entraîne de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques (consid. n° 10).
(...)

Mais si l'arrêt commenté est ainsi une étape essentielle quant à la validité de la contribution pour l'aide juridique et le droit dû par les parties en appel au regard de la Constitution, il n'est que le début d'un long parcours initiatique que leurs opposants ne vont pas manquer de leur imposer.

Et il n'est que de rester sur le terrain de la constitutionnalité de ces dispositifs : la cour d'appel d'Orléans a ainsi transmis à la Cour de cassation une QPC visant notamment l'article 1635 *bis* Q au regard du principe d'égalité d'accès et de gratuité de la justice (Orléans, 16 févr. 2012, n° 12-40.019 ; *add.* sur la question d'une atteinte potentielle au principe constitutionnel d'égalité devant la justice, Gaz. Pal. 8-12 avr. 2012, p. 10, obs. G. Drago). De même, le juge de l'exécution du tribunal de grande instance du Havre a transmis à la haute juridiction judiciaire le 6 avril 2012 une QPC (n° 12-40.033) posant la question de savoir si la contribution financière pour l'aide juridique dont ne sont pas exemptées les requêtes présentées au juge de l'exécution viole le principe de proportionnalité et de progressivité de l'impôt tel que protégé par la Constitution.

Les modalités d'application des deux dispositifs, telles que précisées par le décret n° 2011-1202 du 28 juillet 2011 ne devraient pas non plus manquer d'être critiquées. Déjà, notamment, le Conseil national des barreaux a introduit un recours (non suspensif) devant le Conseil d'État car il considère que le décret a ajouté à la loi (problème de la compatibilité du décret avec la loi) en ce qu'il prévoit que l'acquittement de la taxe, par l'auxiliaire de justice, peut intervenir par voie d'apposition de timbres mobiles (CGI, art. 326 *quinquies*), ce qui est contraire au principe du paiement électronique, seul prévu par la loi (CGI, art. 1635 *bis* G, V, al. 1^{er}).

Par ailleurs, si l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique pour la saisine d'une juridiction n'est pas en soi prohibée (V., sur ce point, JCP 2012. 116, obs. L. Sousa), certains auteurs considèrent qu'elle « contient en germe des risques d'inconventionnalité au regard de la Convention européenne des droits de l'homme » (L. Sousa, préc., n° 28), notamment sur le terrain de ses modalités de mise en œuvre.

Enfin, et plus radicalement, le sort de ces charges imposées aux justiciables pourrait finalement se jouer sur le terrain législatif. Réunie le 16 novembre 2011, la commission des finances du Sénat doté d'une nouvelle majorité avait ainsi adopté, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, un amendement de suppression de la contribution pour l'aide juridique compte tenu de « l'alourdissement très significatif et préoccupant » du coût de l'accès à la justice. Si cet amendement a finalement été supprimé par l'Assemblée nationale, les prochaines échéances électorales pourraient sonner le glas de ce mode de financement de notre justice.

Document 8

AJ : État des lieux et pistes envisagées

Par Serge GUINCHARD

Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas Recteur honoraire Doyen honoraire de la faculté de droit de Lyon

Le système actuel de l'aide juridique est à bout de souffle. Plusieurs rapports parlementaires ont en effet souligné un « risque d'implosion ». Le budget alloué par l'État n'est pas suffisant pour assumer la hausse constante des admissions à l'AJ depuis 1991. Des solutions nouvelles de financement doivent être envisagées pour permettre un accès effectif à un tribunal, tel que préconisé par la Cour européenne des droits de l'Homme.

Il convient de mettre en perspective les propositions avancées, à l'égard tant de la question de la conformité ou non de la contribution pour l'aide juridique aux principes fondamentaux d'accès à la justice (I) que du financement de l'aide juridictionnelle (II).

I. LA CONTRIBUTION POUR L'AIDE JURIDIQUE ET LES PRINCIPES FONDAMENTAUX D'ACCÈS À LA JUSTICE

Cette contribution s'inscrit dans l'histoire mouvementée du principe de gratuité de la justice (A), aujourd'hui revisitée par les principes fondamentaux du droit d'accès à un juge (B).

A. L'histoire mouvementée du principe de gratuité de la justice

1. De tout temps, un droit de timbre a existé, a disparu, est réapparu avant de disparaître à nouveau. Ainsi, un tel droit fut créé par la loi du 13 brumaire an VII. Il ne fut supprimé que 178 ans plus tard, par la loi historique à cet égard, du 30 décembre 1977. Cette loi a marqué un tournant dans l'effectivité du droit d'agir en justice en posant le principe de la gratuité des actes de la justice devant les juridictions civiles et administratives. Il est vrai qu'on était encore dans les trente glorieuses ! Ce principe est aujourd'hui affirmé solennellement à l'article L. 111-2 du Code de l'organisation judiciaire qui précise, toutefois avec prudence, que « la gratuité de la justice est assurée selon les modalités fixées par la loi et le règlement ».

En conséquence, s'il est vrai que la loi de 1977 a modifié d'une façon notable le contenu des frais de procès qui peuvent être exigés des justiciables, pour autant, agir en justice n'est pas totalement gratuit pour le justiciable ⁽¹⁾ car les difficultés budgétaires de l'État, crise économique ou pas, ne permettent pas de rendre l'accès au juge totalement exonéré de frais et taxes divers.

2. C'est dans ce contexte, qui n'est pas nouveau, de « budget contraint », euphémisme pour désigner un État qui ne peut plus remplir toutes ses obligations liées à ses fonctions régaliennes, que trois lois ont successivement grignoté le principe de la gratuité de la justice posé en 1977.

- Ce fut d'abord la loi du 30 décembre 1991 qui a rétabli un droit d'enregistrement pour les actes des huissiers de justice accomplis en application des règles de procédure et qui se rattachent directement à une instance ou à l'exécution d'une décision de justice, sauf lorsqu'ils sont accomplis à la requête d'une personne qui bénéficie de l'aide juridique totale ou partielle (CGI, art. 842 A, al.1). (...)

La loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 a ensuite créé (art. 54) dans l'article 1635 bis P, CGI, un droit destiné à alimenter le Fonds d'indemnisation de la profession d'avoué à la Cour d'appel dont la suppression est effective depuis le 1^{er} janvier 2012. Ce droit, d'un montant de 150 euros est exigible depuis lorsque la

constitution d'avocat est obligatoire devant la Cour d'appel et il sera dû, jusqu'au 31 décembre 2018, par les parties à l'instance d'appel, à l'exception de celle bénéficiant de l'aide juridictionnelle (...)

• Enfin, la loi du 29 juillet 2011 a instauré, à compter du 1^{er} octobre 2011, une contribution de 35 euros, dont doit s'acquitter tout demandeur (mais pas le défendeur, car « elle est due par la partie qui introduit une instance », CGI, art. 1635 *bis* Q), à peine d'irrecevabilité de sa demande, pour toute action en justice dans les domaines civil, commercial, prud'homal, social, rural et de droit administratif ⁽⁴¹⁾. Elle est destinée à financer la rémunération des avocats intervenant en garde à vue, au titre de l'aide juridictionnelle. Les personnes bénéficiant de l'aide juridique en sont exemptées, de même que l'État, et elle n'est pas due pour un certain nombre de procédures énumérées à l'article 1635 *bis* Q du CGI, dont celles de traitement des situations de surendettement des particuliers et de redressement et de liquidation judiciaires. Le Conseil d'État a précisé que cette contribution fait partie des dépens (décret d'application n° 2011-1202, 28 septembre 2011 (*in* CPC, art. 621 et s.) et circulaire du 30 septembre). À noter que la contribution est due à chaque degré de juridiction, donc pour la déclaration d'appel, car celle-ci constitue un acte introductif d'instance, dès lors que sa remise au greffe vaut demande d'inscription au rôle (CPC, art. 901), mais que l'intimé n'a pas à la payer car la constitution sur un appel n'est pas un acte introductif d'instance ; au niveau de l'appel, cette taxe s'ajoute à la somme de 150 euros due pour le Fonds d'indemnisation des avoués. L'irrecevabilité prive la demande de son effet interruptif de la prescription ou de la forclusion (C. civ., art. 2241 : seule l'incompétence du juge ou la nullité de la demande maintiennent l'effet interruptif). Le juge ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de la mesure.

La question de la contribution pour l'aide juridique n'est donc pas celle d'une exception nouvelle, mais d'une nouvelle taxe qui s'inscrit dans la logique d'un mouvement amorcé il y a vingt et un ans, qui consiste à obliger le justiciable à « payer pour voir » (le juge). Sa validité au regard du droit d'accès à un juge doit donc être appréciée au regard des principes fondamentaux, en l'occurrence ceux du droit d'accès effectif à la justice.

B. La contribution pour l'aide juridique au regard du droit d'accès effectif à un juge

1. En droit européen

Dès le 9 octobre 1979, dans son célèbre arrêt *Airey c/ Irlande*, la Cour européenne des droits de l'Homme a affirmé que « la Convention a pour but de protéger des droits, non pas théoriques et illusoire, mais concrets et effectifs » ⁽⁴²⁾. Il n'est donc pas suffisant qu'un État prévoit, dans sa législation, un droit d'agir en justice, d'accéder aux tribunaux, si ce droit n'est pas garanti aux justiciables, dans le vécu quotidien et concret de sa relation avec la justice. L'État a donc des obligations actives, positives, pour assurer l'effectivité du droit d'accès à un tribunal. Il « ne peut se borner à demeurer passif » (arrêt *Airey* préc.). Il doit tout faire pour que tous les moyens appropriés soient mis en œuvre pour assurer l'accès effectif à un tribunal, dans les meilleures conditions possibles. Ce caractère effectif du droit d'accès à un tribunal doit s'apprécier au cas par cas, en tenant compte des faits de l'espèce, méthode qui laisse une grande marge de manœuvre à la Cour européenne ⁽⁴³⁾. Et parmi ces obligations, il y a celle de lever les obstacles financiers.

a. Selon la Cour européenne, l'État doit mettre en place un système d'aide judiciaire pour garantir l'effectivité du droit d'accès à la justice, du droit d'agir en justice, si par ailleurs, les chances de gagner un procès sans avocat sont pratiquement nulles. C'est le sens du fameux arrêt *Airey c/ Irlande* du 9 octobre 1979. Dans cette affaire, la Cour de Strasbourg a considéré que ce droit n'était pas effectif lorsqu'en matière de séparation de corps, il était certes possible d'accéder au juge sans avocat, donc sans frais, mais qu'alors les chances de succès étaient si faibles que la présence d'un avocat était nécessaire ; par conséquent, en l'absence d'un système d'aide judiciaire (en Irlande, devant la Haute Cour) on ne pouvait considérer que le droit d'agir en justice avait été effectivement reconnu à l'intéressé ⁽⁴⁴⁾. L'aide juridictionnelle devient ainsi un

droit fondamental ⁽⁸⁾.

Et cette même Cour a jugé, le 20 juillet 1998, que le filtrage des demandes d'aide juridictionnelle devant la Cour de cassation belge ne devait pas, par ses conditions restrictives, porter atteinte à la substance même du droit d'accès à un tribunal ⁽⁹⁾.

b. Pour autant, le droit d'accès à un juge n'est pas absolu ⁽¹⁰⁾ et la Cour européenne admet des limitations dans le cadre de la marge d'appréciation qu'elle veut bien reconnaître aux États. Mais, on le sait, cette marge est elle-même encadrée par la Cour européenne : ces limitations ne doivent pas restreindre « l'accès ouvert à l'individu d'une manière telle que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même » ⁽¹¹⁾.

Deux remarques pour apprécier la contribution pour l'aide juridique au regard de la jurisprudence européenne : d'une part, on peut se demander si cette restriction financière au droit d'accès au juge est « légitime » au sens de la jurisprudence de la Cour. En effet, si la Cour admet, en principe, que « l'exigence de payer aux juridictions civiles des frais afférents aux demandes dont elles ont à connaître ne saurait passer pour une restriction au droit d'accès à un tribunal incompatible en soi avec l'article 6 § 1 de la Convention », elle contrôle l'existence d'un but légitime ⁽¹²⁾. Sous ce regard, la Cour européenne n'a que très peu eu l'occasion de discuter du caractère légitime des limites au droit d'accès à un juge ; lorsqu'elle en a été saisie, elle a admis comme but légitime la nécessité d'assurer une bonne administration de la justice ⁽¹³⁾, celle de limiter des demandes en justice abusives ou encore de « collecter des fonds pour le budget de la justice » ⁽¹⁴⁾.

Au premier regard, la nouvelle taxe entre dans cette catégorie puisqu'il s'agit d'abonder le budget de l'aide juridictionnelle. Le seul aspect qui aurait pu faire débat est que, lors des travaux préparatoires, il a clairement été dit que cette taxe devait servir à rémunérer les avocats participant à l'assistance des personnes gardées à vue ; mais on aura observé que la loi ne reprend pas cette motivation et n'affecte pas au champ pénal les contributions perçues dans le champ civil et administratif exclusivement.

D'autre part, et c'est la seconde remarque, le montant de la contribution est faible, mais ce n'est pas en soi un critère de validité *in abstracto*, d'autant plus qu'il s'ajoute aux autres frais déjà indiqués, notamment, en appel à la taxe de 150 euros pour le Fonds d'indemnisation des avoués ; et par ailleurs, elle est due à chaque niveau du procès. Or, la Cour européenne apprécie le caractère excessif ou non de la taxe au regard de deux critères :

- Le premier critère est celui de l'appréciation du montant des frais ou de la taxe, « à la lumière des circonstances particulières d'une affaire donnée, y compris la solvabilité du requérant », donc *in concreto* et non pas *in abstracto* ; c'est pourquoi, il n'y a pas de montant au-delà duquel la taxe serait toujours jugée excessive. Deux exemples diamétralement opposés illustrent cette jurisprudence : une taxe de 323 264 euros n'a pas été jugée excessive au regard de la situation financière du demandeur ⁽¹⁵⁾ mais, à l'inverse, une taxe de 21 euros l'a été ⁽¹⁶⁾ ! De ce point de vue, on observera que les plus démunis en sont exemptés, puisque les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en sont exonérés et que certaines procédures « sensibles », telles que celles relatives au surendettement sont exclues de son champ d'application ; on peut dire que de ce point de vue la nouvelle taxe est « bordée ».

- Le second critère est celui de « la phase de la procédure à laquelle la restriction est imposée » ⁽¹⁷⁾. De ce point de vue, la Cour est plus exigeante lorsque la restriction intervient au stade initial de l'instance que sur exercice des voies de recours ⁽¹⁸⁾. La contribution pour l'aide juridique est donc exposée à une appréciation défavorable pour un justiciable qui, tout en n'étant pas admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle, serait dans une situation pécuniaire précaire, fragile.

Au final, tout dépendra donc de savoir si la question de cette contribution est portée à la connaissance de la Cour européenne, de la situation financière du requérant : la taxe ne doit pas constituer pour lui une charge excessive. Ce n'est pas le montant qui compte, mais son rapport de proportionnalité avec la situation financière du justiciable. On soulignera que les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en étant exonérés, la

question va se poser pour la tranche de justiciables juste au-dessus du plafond de ressources pour accéder cette aide.

2. En droit constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution tant la contribution pour l'aide juridique, que le droit de 150 euros pour le financement du Fonds d'indemnisation des avoués, au motif, assez lacunaire que « par les dispositions contestées, le législateur a poursuivi des buts d'intérêt général et que, eu égard à leur montant et aux conditions dans lesquelles ils sont dus, la contribution pour l'aide juridique et le droit de 150 euros dû par les parties en instance d'appel n'ont pas porté une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou aux droits de la défense »⁽¹⁹⁾ ; s'agissant du droit de 150 euros, le Conseil insiste sur le caractère temporaire de cette taxe. Il n'en demeure pas moins que le cumul des deux conduira les plaideurs à engager des sommes élevées pour la même affaire, avant même d'avoir vu le juge. Déjà, le 25 novembre 2011⁽²⁰⁾, le Conseil constitutionnel avait validé l'augmentation du droit de plaidoirie (porté à 13 euros au lieu de 8,84 auparavant), estimant que « les dispositions contestées qui excluent les droits de plaidoirie du champ de l'aide juridictionnelle, ne méconnaissent pas, eu égard à leur faible montant, le droit au recours effectif devant une juridiction ».

En réalité, c'est toute la question du financement global de l'aide juridictionnelle qui doit être revue, dans une approche plus ambitieuse qu'une mesure prise dans la précipitation de la recherche d'un financement pour financer les nouvelles mesures sur le droit à l'assistance d'un avocat pour les personnes gardées à vue.

II. LA QUESTION DU FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

On a parlé de doubler le budget de l'aide juridictionnelle pour couvrir « décentement » les besoins essentiels en matière d'accès à la justice. Pour arriver au chiffre de 750 millions d'euros par an, il n'y a sans doute pas de recette miracle, sinon cela se saurait depuis que des commissions se penchent sur la question ! Mais une chose est certaine : le système explose et est à bout de souffle et il faut bien reconnaître que si, jusque là, beaucoup de commissions ou missions se sont penchées sur la question (A), peu de pistes ont été traduites par des réalisations concrètes, ce qui conduit à en proposer quelques-unes (B).

A. De commissions en missions

(...)

B. Quelques pistes de réflexion

L'État français n'aura pas, avant longtemps, les moyens d'assurer à lui tout seul, une prise en charge nettement améliorée des besoins d'aide juridictionnelle. Certes, on peut déclarer que la solidarité nationale doit jouer, que la justice est une priorité, mais cela ne résoudra pas le problème. À très court terme, une réflexion plus large et plus ambitieuse devra être engagée pour accorder à l'institution de l'aide juridique les moyens de financer les objectifs qui lui sont assignés par la loi.

Avec la crise que connaissent nos finances publiques, il faudra être imaginatif pour trouver des solutions adaptées à l'ampleur du problème et envisager plusieurs sources de financement⁽²¹⁾. Plusieurs pistes peuvent être élaborées.

a. Une sécurité sociale juridique et/ou un Fonds de soutien ou de solidarité ? En s'inspirant de la Belgique qui consacre dans sa Constitution (réforme de 1994), « le droit à l'aide sociale, médicale et juridique » mettant ainsi sur le même plan santé et droit, il n'est pas absurde d'envisager une « sécurité sociale » de l'aide

juridique ⁽³⁰⁾ ; encore faudra-t-il veiller à ce que la « socialisation » du droit qui en résulterait ne porte pas atteinte à la défense de nos libertés publiques ⁽³¹⁾. Il faudra notamment être prudent dans la mise en place des bureaux dédiés à la défense pénale d'urgence, dont certains orateurs nous ont parlé. Parler de sécurité sociale juridique présente au moins un mérite, celui de comparer l'accès à la justice à l'accès aux soins et à l'organisation de notre système de santé ; beaucoup de points communs devraient nourrir notre réflexion, à commencer par le déficit chronique, mais surtout le mode d'organisation des soins. En revanche, parler de sécurité sociale juridique ne règle pas la question des recettes, puisqu'en ce domaine il n'y a pas d'employeurs et d'employés, donc de cotisations sociales, ni de contribution sociale généralisée (CSG) (encore que la « contribution pour l'aide juridique » s'en rapproche par son nom).

C'est pourquoi, certains orateurs ont parlé d'un Fonds de soutien (le député Philippe Gosselin) ou de solidarité (le Président Daniel Lachkar) qui viendrait en appui du budget étatique. Mais la question reste posée, quel que soit le système choisi, de son financement, au-delà de celui par le budget général de l'État.

b. Le financement par les parties à un acte juridique ? La piste a été explorée sous différentes formes. D'abord, sous celle d'une taxation des contrats d'assurance de protection juridique. Pourquoi pas, mais il faudra réfléchir à l'impact psychologique d'une telle taxation, à son effet dissuasif puisque ceux qui souscriront aux contrats et payeront pour ceux qui ne s'assureront pas. Mais l'obstacle n'est pas insurmontable, puisque, par hypothèse, l'aide juridique est un système de solidarité financière entre les plus démunis et les autres.

Ensuite, dans le prolongement de cette proposition, on pourrait envisager un financement par un recours accru à l'assurance de la protection juridique en la rendant obligatoire, sans taxation particulière ⁽³²⁾ et en s'appuyant sur la technique de l'assurance de groupe : le souscripteur (et payeur) ne serait pas nécessairement le bénéficiaire, mais un organisme public ou une collectivité locale, seule la mutualisation des coûts de la justice pouvant assurer une couverture correcte de ceux-ci ⁽³³⁾.

Une taxation accrue des mutations immobilières peut être imaginée, mais avec prudence, car Maître Vogel, au nom du Conseil supérieur du notariat, a dit combien l'équilibre du secteur était fragile et à quel point les mutations professionnelles et familiales qui s'accroissent, rendent les mutations immobilières plus fréquentes qu'autrefois, donc constituent une charge plus lourde pour les citoyens. Enfin, une taxation plus large dans son assiette, des actes juridiques de toute nature ; on rejoint ici la proposition de la mission *Darrois*.

c. Le financement par le justiciable ? La question doit être posée franchement et sans polémique : faut-il que la France reste l'un des seuls États en Europe, selon la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (rapport d'octobre 2010) où l'accès à la justice est quasiment gratuit ? On a critiqué la France en disant que son budget était l'un des plus faibles des grands pays membres de la CEPEJ. Je veux bien que l'on dise que l'Allemagne a plus de juges que nous, que le Royaume-Uni a un budget plus conséquent mais, d'une part, on oublie d'intégrer dans le nombre de nos juges ceux qui ne sont pas professionnels (au commerce, aux prud'hommes et ailleurs, ils sont des milliers à ne rien coûter à l'État français, donc à diminuer d'autant son budget justice), d'autre part, on oublie que le coût de la justice est très élevé au Royaume-Uni et enfin que dans les deux pays, l'accès n'est pas gratuit. C'est d'ailleurs cette quasi-gratuité qui est mise en avant par la CEPEJ, au bénéfice de la France, l'autre aspect positif pour notre pays étant son système d'informatisation des juridictions. Le financement pourrait aussi être recherché dans l'affectation d'une taxe (à créer) sur les jugements rendus (des millions par an). Sur la base de vingt millions de décisions rendues, toutes juridictions confondues en 2010, y compris les amendes forfaitaires majorées, on couvre totalement le montant de l'aide juridictionnelle accordée en 2010 (321 millions d'euros) si l'on perçoit 15 euros par décision. Il faudrait tout de même y réfléchir sérieusement. Avec ce système on ne payerait pas pour voir mais après avoir vu !

Ces essais de solution devront sans doute être cumulatifs, mixés, étant précisé que je ne crois pas aux effets

de masse de l'accroissement du rôle de la médiation (qui de toute façon a un coût), ni à ceux d'une déjudiciarisation accrue, dont les travaux de la commission qui porte mon nom, sur la réorganisation des contentieux, ont montré que nous étions arrivés aux limites de ce qu'il est possible de faire sans toucher au cœur du besoin de faire appel à un juge, ce tiers indépendant et impartial, dans toutes les situations où ce besoin est ressenti.

Je n'ai pas de recette miracle, mais : sur le fond, il faudra être réaliste et imaginatif pour aboutir à la fois à un partenariat public-privé (il n'est pas sérieux de croire, en l'état, en un doublement du budget affecté à l'aide juridictionnelle, par un coup de baguette fiscale magique) et à ce que chaque profession, mais aussi le justiciable prenne sa part du fardeau. Il faudra sans doute viser l'assiette la plus large possible de toute taxe qui serait créée pour financer le budget de l'aide juridictionnelle, plutôt qu'un montant élevé sur une seule catégorie d'actes (par exemple les seuls actes de mutation immobilière), afin de ne pas casser l'économie d'un secteur. Sur la méthode, il faudra être participatif et consensuel, à l'image de la mission *Gosselin-Langevin*. Une réflexion devrait s'engager sur ce point, immédiatement après les législatives de juin 2012, à partir d'une concertation avec tous les professionnels concernés.

Document 9



La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 31, 29 Juillet 2013, act. 691

La garde des Sceaux annonce la suppression de la contribution de 35 EUR

Ministère de la Justice, 23 juill. 2013, communiqué

Lors d'une visite au bureau d'aide juridictionnelle de Paris, la garde des Sceaux, Christiane Taubira, a annoncé la suppression de la contribution de 35 EUR, créée pour abonder l'aide juridictionnelle, dans le projet de loi de finances 2014.

La loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 et le décret n° 2011-1202 du 28 septembre 2011, pris en application de la loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011, ont instauré une contribution pour l'aide juridique de 35 EUR par instance introduite depuis le 1er octobre 2011.

La contribution est perçue pour toute instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire et pour toute instance introduite devant une juridiction administrative (*CGI, art. 1635 bis Q*). Il n'est pas opéré de distinction selon que la procédure est avec ou sans représentation obligatoire. Il n'est pas distingué selon les degrés de juridiction. La contribution est due par le demandeur lorsqu'il engage la procédure devant le juge de première instance, d'appel et de cassation.

À défaut de justification du versement de cette contribution, et s'il n'est pas justifié d'une demande ou de l'octroi de l'aide juridictionnelle, la sanction est l'irrecevabilité que le juge doit constater d'office (*CPC, art. 62 et 62-5, al. 1. V. aussi supra JCP A 2013, act. 681*).

Pour compenser la disparition de ce mode de financement issu du timbre fiscal, la ministre a annoncé la majoration de 60 millions d'euros des crédits budgétaires affectés à l'aide juridictionnelle.

« Ce timbre de 35 EUR a entraîné une restriction incontestable de l'accès à la justice, en dépit des cas d'exemption dont était assortie la contribution pour l'aide juridique » a affirmé la ministre (*V. JCP G 2012, doct. 116, étude par L. Sousa*).

Répertoire de procédure civile

Timbre (Droit de) et contribution pour l'aide juridique

Michel REDON

Magistrat

(extraits)

Table des matières (...)

Art. 1 - Notions liminaires sur le droit de timbre (...)

§ 1 - Généralités (...)

§ 2 - Historique (...)

Art. 2 - Droit positif (...)

§ 1 - Système fiscal français (...)

§ 2 - Principe de gratuité de la Justice

10. **Gratuité de la Justice.** - Réclamée par les justiciables, la gratuité de la justice a fini par devenir une règle, édictée par la loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 (JO 31 déc.) instituant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives, qui ne l'applique donc qu'aux instances civiles et administratives et exclut les instances pénales. L'article 6 de la loi précise que « les décisions des juridictions de l'ordre judiciaire ne sont soumises ni au droit d'enregistrement, ni au droit de timbre ». Il marque l'abandon sans doute définitif de certaines anciennes théories, selon lesquelles le recouvrement des frais et taxes devait couvrir les dépenses de fonctionnement de la justice. L'article 9 de la même loi a également prévu : « En matière judiciaire et administrative, les actes de procédure, y compris les actes des techniciens nommés en justice, ne sont pas soumis au droit de timbre de dimension ». De même, l'article 10 de cette loi dispose : « En matière judiciaire et administrative, les actes de procédure, y compris les actes des techniciens nommés en justice, ne sont pas soumis au droit de timbre de dimension ». Ces textes sont codifiés au code général des impôts. Le décret d'application n° 78-62 du 20 janvier 1978 (JO 24 janv.) a en conséquence abrogé l'ancien alinéa 2 de l'article 695 du code de procédure civile, ce qui a donc abouti à supprimer, dans les dépens, les droits de timbre, en ce qui concerne les actes de procédure (V. cep. infra, n° 23). Depuis les décrets n° 2002-1436 du 3 décembre 2002 (JO 12 déc.) et n° 2004-836 du 20 août 2004 (JO 22 août), un nouvel alinéa 2 de l'article 695 du même code intègre aux dépens les frais de traduction des actes lorsque celle-ci est rendue nécessaire par la loi ou par un engagement international. L'article 695 actuel du code de procédure civile rappelle en son alinéa 1^{er} que sont compris dans les dépens les droits, taxes, redevances ou émoluments perçus par les secrétariats des juridictions ou l'administration des impôts à l'exception des droits, taxes et pénalités éventuellement dus sur les actes et titres produits à l'appui des prétentions des parties.

§ 3 - Exceptions traditionnelles au principe de gratuité (...)

§ 4 - Exception nouvelle de la contribution pour l'aide juridique

15. **Cadre juridique.** - L'article 54 de la loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011 (JO 30 juill.) ajoute au chapitre III du titre III du code général des impôts, une section

13 devenant l'article 1635 bis Q de ce code. Il est ainsi prévu par l'article 1635 bis Q nouveau que par dérogation aux articles 1089 A et 1089 B du code général des impôts, une contribution pour l'aide juridique de 35 € est perçue par instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou par instance introduite devant une juridiction administrative. La contribution pour l'aide juridique est exigible lors de l'introduction de l'instance. Elle est due par la partie qui introduit une instance. Ce texte instaure donc une exception de taille au principe de la gratuité des actes de justice puisqu'il organise un retour à la situation des justiciables d'avant la loi de 1977, du fait de l'obligation de justifier du paiement d'un droit pour l'introduction de toute instance. La contribution s'applique aux instances introduites à compter du 1^{er} octobre 2011 (V. infra, n° 22). La loi indique que la contribution pour l'aide juridique est affectée au Conseil national des barreaux. Mais le décret n° 2011-1202 du 28 septembre 2011 (JO 29 sept.) affecte également cette contribution au fonds d'indemnisation de la profession d'avoué près les cours d'appel. Ce même décret crée une section 3 intitulée « Dispositions relatives à la contribution pour l'aide juridique » dans le chapitre 1^{er} relatif à la demande initiale du titre IV relatif aux demandes en justice du code de procédure civile sous les articles 62 à 62-5 de ce code.

16. Champ d'application en matière judiciaire. - Pour que la contribution soit due, il faut nécessairement qu'une juridiction soit saisie, que cette saisine donne lieu à l'ouverture d'une instance et qu'il s'agisse d'une instance relevant de la matière civile au sens large de ce terme. On doit entendre par juridiction, un organe institué par la loi, composé de magistrats dont la fonction est de trancher sur le fondement des règles de droit, toute question qui relève de sa compétence. Il s'agit des juridictions régies par le code de l'organisation judiciaire à l'exception toutefois de celles des départements et collectivités d'outre-mer sur le territoire desquels l'État n'est pas compétent en matière fiscale. Sont exclues les juridictions statuant en matière pénale. La circulaire ministérielle du 30 septembre 2011 (BOMJ 2011-10 du 30 oct. 2011) précise que cette exclusion ne vise que les juridictions statuant exclusivement en matière pénale, et que toutes les formations civiles au sens large sont dans le champ d'application des nouvelles dispositions, ce qui a priori a pour effet de vouloir soumettre à la contribution l'instance engagée sur intérêts civils devant le tribunal correctionnel. Pour que la contribution soit due, il faut que la saisine de la juridiction donne lieu à une instance. Ainsi, comme le rappelle la circulaire ministérielle, ne sont pas considérées comme une instance les saisines aux seules fins de conciliation devant le juge d'instance ou le juge de proximité ; ni les saisines aux seules fins d'obtention d'un certificat telles que les requêtes aux fins de certification de titres exécutoires français en application de l'article 509-1, alinéa 2, du code de procédure civile ; ni les procédures aux seules fins d'acte de notoriété ; ni celles aux fins de recueil de consentement comme en matière de don d'organe ou de procréation médicalement assistée, de même que la procédure en matière d'accueil d'embryon prévue par l'article R. 2141-10 du code de la santé publique. Précisons que la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) n'est pas une instance autonome, même si la loi exige qu'elle fasse l'objet d'un acte séparé qui doit être tranché sans délai et qu'ainsi elle n'est pas soumise à la contribution.

17. Exonérations du code général des impôts. - Le paragraphe II de l'article 1635 bis Q du code général des impôts prévoit toutefois d'exonérer de la contribution pour l'aide juridique les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et l'État. Elle n'est pas exigible non plus pour : les procédures introduites devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, devant le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention et le juge des tutelles ; ... les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaires ; ... les recours introduits devant une juridiction administrative à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile ; ... la procédure mentionnée à l'article L. 521-2 du code de justice administrative (permettant au juge des

référés d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale) ; ... la procédure mentionnée à l'article 515-9 du code civil (en vue d'obtenir du juge aux affaires familiales une ordonnance de protection en cas de violences au sein d'un couple) ; ... la procédure mentionnée à l'article L. 34 du code électoral (saisine du juge d'instance pour statuer jusqu'au jour du scrutin sur les réclamations relatives aux omissions ou radiations sur les listes électorales). En outre, selon l'article 62 du code de procédure civile modifié par le décret du 28 septembre 2011 (préc.), la contribution pour l'aide juridique n'est pas due, outre les exceptions prévues par l'article 1635 bis Q du code général des impôts, pour les procédures pour lesquelles une disposition législative prévoit que la demande est formée, instruite ou jugée sans frais. Il en est de même pour les recours formés contre une décision d'une juridiction exonérée de contribution par l'article 1635 bis Q du code général des impôts et pour les procédures engagées par le ministère public.

18. Exonérations propres aux instances civiles. - (...)

19. Problématique de ces exonérations. - (...)

20. Autres exonérations. - En outre, le nouvel article 62-2 du code de procédure civile précise que ne constituent pas une instance au sens de l'article 1635 bis Q du code général des impôts : ... 1^o les procédures soumises au procureur de la République, au greffier en chef ou au secrétariat d'une juridiction ; ... 2^o les procédures aux seules fins de conciliation, de certificat, d'acte de notoriété, de recueil de consentement.

21. Procédures particulières. - (...)

22. Application dans le temps. - La mise en oeuvre de la contribution s'applique aux instances engagées à compter du 1^{er} octobre 2011. L'article 21 du décret du 28 septembre 2011 précise que la date à prendre en compte est celle de l'acte lui-même et non de son enrôlement. Elle n'a pas d'effet rétroactif. Ainsi, dans les cas des instances engagées après extinction de l'instance précédente, après mesure d'instruction par voie de référé ou de requête, ou en rétractation, modification ou contestation d'une précédente ordonnance sur requête, la contribution sera due si ces actes précédents sont antérieurs au 1^{er} octobre 2011. Elle ne le sera pas, conformément à l'article 62-1 du code de procédure civile (V. supra, n^{os} 18 et 19), si l'instance initiale à laquelle la nouvelle instance se rattache fiscalement a été engagée après le 1^{er} octobre 2011 et donc déjà soumise à la contribution.

23. Débiteur. - Si l'instance est introduite par un auxiliaire de justice, c'est lui qui acquitte la contribution pour le compte de son client. À défaut d'auxiliaire de justice, la partie acquitte la contribution par voie de timbre mobile ou par voie électronique (CGI, art. 1635 bis Q). En cas de pluralité de parties dans la même demande, il n'est dû qu'une seule contribution de 35 €. Si certaines des parties multiples bénéficient de l'aide juridictionnelle et d'autres non, la contribution reste due, car l'exonération au titre de l'aide juridictionnelle demeure personnelle et ne profite pas aux autres. (...)

24. Mode de paiement. - Selon la Direction générale des finances publiques et la Direction des services judiciaires, seuls des timbres fiscaux, et non des timbres-amendes du même montant, peuvent être utilisés pour régler la contribution de 35 €. En effet, le timbre-amende est émis sur une série spéciale qui ne peut être utilisée que pour le paiement des amendes forfaitaires, conformément à l'article R. 49-3 du code de procédure pénale. À défaut, il

appartient au juge de prononcer l'irrecevabilité de l'acte. Toutefois, le greffier peut, en accord avec le juge, inviter le redevable à régulariser sa situation en lui demandant de produire les timbres fiscaux ; dans l'attente de cette régularisation, il conserve l'acte introductif d'instance au dossier. Les timbres-amendes ne doivent pas être invalidés, car ils seront restitués au redevable pour permettre leur remboursement. Il est préconisé que cette restitution des timbres-amendes ait lieu le jour de l'audience afin d'éviter toute contestation ou, à défaut d'audience, qu'un récépissé soit signé par le redevable. En effet, ces timbres doivent être joints en original comme pièces justificatives de la demande de remboursement. Les timbres-amendes seront décollés de l'acte de saisine et, dans le cas d'une restitution à la première audience utile, cette opération sera consignée dans la note d'audience. Si, toutefois, l'acte était malgré tout jugé recevable alors que des timbres-amendes ont été produits, les fonds correspondant au montant des timbres ne pourront être reversés au profit du Conseil national des barreaux.

25. Moment du paiement. - En principe, le fait générateur de la contribution est la présentation de la demande initiale que ce soit en matière contentieuse ou en matière gracieuse (à la condition que l'acte ne soit pas antérieur au 1^{er} oct. 2011, V. supra, n° 22). La forme de la demande importe peu, qu'il s'agisse d'assignation, de requête ou de déclaration au greffe. C'est la remise de la demande au greffe aux fins d'enrôlement qui rend exigible la contribution. C'est bien ce qu'entend l'article 62-4 nouveau du code de procédure civile qui ajoute que la personne, redevable de la contribution pour l'aide juridique, justifie de son acquittement, lors de la saisine du juge, par l'apposition de timbres mobiles ou la remise d'un justificatif lorsque la contribution a été acquittée par voie électronique, sauf si elle a sollicité le bénéfice de l'aide juridictionnelle. Dans ce cas, elle joint la décision accordant cette aide à l'acte de saisine. À défaut de décision rendue sur la demande d'aide juridictionnelle, la saisine est accompagnée de la copie de cette demande. Si cette demande d'aide juridictionnelle est déclarée caduque ou rejetée, ou que la décision l'octroyant est retirée, le demandeur doit justifier de l'acquittement de la contribution pour l'aide juridique dans le mois suivant, selon le cas, la notification de la caducité ou la date à laquelle le rejet ou le retrait est devenu définitif. (...)

29. Sanction du défaut de paiement de la contribution. - La sanction prévue est l'irrecevabilité de la demande. Mais il est prévu que tant que la juridiction n'a pas constaté cette irrecevabilité la partie peut régulariser le défaut de paiement de la contribution, notamment après qu'elle ait été avisée par le greffe. Après décision d'irrecevabilité, aucune régularisation n'est plus possible. Aux termes de l'article 62-5 nouveau du code de procédure civile, l'irrecevabilité est constatée d'office par la juridiction qui est celle saisie de la demande en justice, dans sa formation compétente pour connaître au fond de l'affaire, dans les conditions prévues à l'article 818 nouveau du même code. Les parties n'ont pas qualité pour soulever cette irrecevabilité.

30. Procédure. - Le juge peut statuer sans délai, notamment sans attendre que l'affaire vienne à une conférence ou une mise en état. Aucun délai particulier n'étant prescrit, la juridiction peut constater l'irrecevabilité à tout moment de la procédure. (...)

31. Décision d'irrecevabilité. - Conformément au droit commun, la décision d'irrecevabilité met fin à l'instance. Elle a pour effet de dessaisir le juge de la demande initiale et, le cas échéant, des demandes incidentes déjà présentées (sauf pour l'application de l'article 700 du code de procédure civile, qui n'est pas une demande au fond). (...)

§ 5 - Recours en matière de timbre (...)

Document 11

Aide juridique : le CNB dénonce des prélèvements illégaux

Éditorial, 26 nov. 2012

Caroline Fleuriot

Dans un éditorial, le président du Conseil national des barreaux (CNB), Christian Charrière-Bournazel, pointe du doigt des « prélèvements illégaux » effectués sur les sommes perçues au titre de la contribution pour l'aide juridique (timbre de 35 €). Il indique avoir appris, lors d'une assemblée de l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA), que « 4 % de cette ressource affectée étaient reversés aux buralistes, s'agissant du timbre mobile, et que pour ce qui concerne le timbre électronique, payé par carte bancaire, 5 % étaient reversés aux banques ».

Selon le président du CNB, ces prélèvements doivent cesser immédiatement. Rappelant qu'aux termes de l'article 1635 *bis* Q du code général des impôts, « la contribution pour l'aide juridique est affectée au CNB », il demande que « l'intégralité des sommes perçues au titre du timbre de 35 € soit reversée à la profession ».

Document 12

L'absence de versement de la contribution de 35 EUR : régularisation en cours d'instance

Cass. soc., 28 mars 2012, n° 11-61.180, FS P+B+R+I : JurisData n° 2012-005516

Bien que l'article R. 2324-25 du Code du travail prévoit que les procédures en matière d'élections professionnelles sont sans frais ni dépens, l'article 62 du Code de procédure civile, modifié par le décret n° 2011-1202 du 28 septembre 2011, précise que seules les procédures pour lesquelles une disposition législative prévoit un déroulement sans frais peuvent bénéficier d'une dispense de paiement de la contribution. L'exception n'est donc pas applicable au contentieux des élections professionnelles, la disposition prévoyant la dispense étant de nature réglementaire.

Par ailleurs, l'article 1022-2 du Code de procédure civile, applicable en matière de contentieux des élections professionnelles, prévoit que le demandeur justifie de l'acquittement de la contribution pour l'aide juridique au plus tard au moment de la remise de son mémoire. En l'espèce, la justification du paiement n'a été produite que quelques jours après la date de dépôt du mémoire ampliatif, le greffe ayant attiré l'attention du demandeur sur la nécessité d'acquitter la contribution. L'employeur estime que ce délai de règlement invalide définitivement l'ensemble de la procédure, sans que le demandeur ait la possibilité de régulariser en cours d'instance. Tel n'est pas l'avis de la Cour de cassation, qui estime que « la justification du paiement de cette contribution avant décision du juge statuant sur la recevabilité de la demande régularise la procédure ». Le demandeur a pu donc valablement justifier du paiement quelques jours après la date de dépôt du mémoire ampliatif.

La Cour précise toutefois que cette décision ne présume pas des jugements qui sont attendus sur la conformité constitutionnelle de cette disposition législative par le Conseil constitutionnel saisi par voie de question prioritaire de constitutionnalité, à la fois par la Cour de cassation et par le Conseil d'État (*Cass. 2e civ., 26 janv. 2012, n° 11-40.108 : JurisData n° 2012-001138 ; JCP G 2012, doct. 387, n° 16, obs. F. G'sell ; Procédures 2012, repère 3, H. Croze*)

Document 13**Cass. 2^e civ., 26 janvier 2012, n° 11-40.108**

Vu l'ordonnance rendue par le président du tribunal de grande instance de Dijon le 2 décembre 2011, transmettant à la Cour de cassation la question prioritaire de constitutionnalité, reçue à la Cour de cassation le 19 décembre 2011, dans l'instance mettant en cause M. Stéphane C. [...] ;

Vu la communication faite au procureur général; LA COUR, composée conformément à l'article R. 431-5 du code de l'organisation judiciaire, en l'audience publique du 25 janvier 2012, où étaient présents: M. Loriferne, président, M^{me} Nicolle, conseiller rapporteur, M. Boval, M^{me} Bardy, M. André, M^{me} Robineau, M. Liénard, conseillers, M^{me} Renault-Malignac, M. Sommer, M^{me} Leroy-Gissinger, MM. Ait, Vasseur, de Leiris, conseillers référendaires, M. Mucchielli, avocat général, M^{me} Genevey, greffier de chambre;

Sur le rapport de M^{me} Nicolle, conseiller, l'avis de M. Mucchielli, avocat général, et après en avoir délibéré conformément à la loi;

Attendu que M. C., licencié pour faute grave, a saisi le président d'un tribunal de grande instance d'une requête en vue d'obtenir une mesure d'instruction et soulevé à titre liminaire, par mémoire distinct et motivé, une question prioritaire de constitutionnalité;

Attendu que la question transmise est ainsi rédigée:

L'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, publiée au JORF n° 0175 du 30 juillet 2011 respecte-t-il les principes constitutionnels du droit à un accès effectif à la justice, du principe d'égalité et, plus particulièrement, d'égalité des justiciables devant les charges publiques et du "droit de propriété" tel que qualifié dans le mémoire en date du 4 novembre 2011 ?

Attendu que la disposition contestée, en ce qu'elle institue une contribution pour l'aide juridique de 35 €, est applicable à la procédure sur requête;

Qu'elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel;

Et attendu que la question posée présente un caractère sérieux en ce que la contribution pour l'aide juridique, instituée par l'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, est susceptible par son montant de porter une atteinte substantielle au droit à un recours effectif devant une juridiction;

D'où il suit qu'il y a lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel;

PAR CES MOTIFS:

RENVOIE au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité;

Document 14

La constitutionnalité de la contribution pour l'aide juridique mise en question

La Cour de cassation et le Conseil d'État ont chacun transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à la Constitution de l'article 1635 bis Q du Code général des impôts instituant la contribution pour l'aide juridique de 35 euros, appelée plus communément « droit de timbre ». Les Sages de la rue de Montpensier devraient se prononcer le 13 avril prochain.

I. Rappel : présentation de la contribution pour l'aide juridique

La loi du 29 juillet 2011 ⁽¹⁾ de finances rectificative pour 2011 crée un article 1635 bis Q du Code général des impôts (CGI) qui institue une « contribution pour l'aide juridique » de 35 euros perçue par instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale ou devant une juridiction judiciaire ou par instance introduite devant une juridiction administrative.

Les caractères généraux de cette contribution sont les suivants.

Cette contribution, applicable aux instances introduites à compter du 1^{er} octobre 2011, est exigible dès l'introduction de l'instance, par la partie qui l'introduit. Elle n'est due qu'au titre de la première instance introduite, en cas d'instances successives devant la même juridiction. Elle est acquittée soit directement par le justiciable soit par l'auxiliaire de justice qui le représente, par voie de timbre mobile ou par voie électronique. La contribution est affectée au Conseil national des barreaux.

La contribution n'est pas due dans un certain nombre de cas, parmi lesquels : les personnes bénéficiant de l'aide juridictionnelle ; par l'État ; dans les procédures introduites devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, devant le juge des enfants, le juge des tutelles, le juge des libertés et de la détention ; dans les procédures de traitement des situations de surendettement, de redressement et de liquidation judiciaires ; dans le contentieux des étrangers devant le juge administratif, en matière de référé liberté fondamentale (CJA, art. L. 521-2)...

Le décret du 28 septembre 2011 ⁽²⁾ pris, entre autres, pour l'application de la loi du 29 juillet 2011, prévoit que les demandes initiales en justice sont assujetties au paiement de la contribution pour l'aide juridique « à peine d'irrecevabilité » (CPC, art. 62, nouv.). Cette irrecevabilité étant « constatée d'office par le juge », le juge peut « statuer sans débat, après avoir sollicité les observations écrites du demandeur », « à moins que les parties aient été convoquées ou citées à comparaître à une audience », le juge n'est cependant pas tenu de recueillir ces observations lorsque le demandeur est représenté par un avocat ou qu'il a été informé de l'irrecevabilité encourue dans un acte antérieurement notifié » (CPC, art. 62-5). Des dispositions équivalentes sont prévues devant la juridiction administrative (CJA, art. R. 411-2 et s.).

II. Examen de la constitutionnalité de la contribution pour l'aide juridique

Plusieurs interrogations peuvent être soulevées concernant la constitutionnalité de la contribution pour l'aide juridique. Elles concernent les atteintes potentielles au droit constitutionnel d'accès à la justice et au juge, ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif (A), au principe constitutionnel d'égalité devant la justice (B), au principe d'égalité devant l'impôt et devant les charges publiques (C), enfin, l'atteinte potentielle au principe de sincérité budgétaire (D).

Chacun mesure l'importance de cet examen de constitutionnalité, dans la mesure où deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) sont actuellement examinées par le Conseil constitutionnel, l'une provenant de la Cour de cassation ⁽³⁾, l'autre du Conseil d'État ⁽⁴⁾. Il faut donc en quelque sorte soumettre cette contribution à la question de constitutionnalité, avant la réponse qui sera donnée par le Conseil constitutionnel.

A. Atteintes potentielles au droit constitutionnel d'accès à la justice et au juge, ainsi qu'au droit à un recours

juridictionnel effectif

Le mécanisme de la contribution pour l'aide juridique impose à tout justiciable, dans un contentieux de droit commun, d'acquitter ce droit de timbre pour pouvoir engager son action. Ce paiement conditionne la recevabilité de cette action. Ce droit de timbre porte ainsi une atteinte grave au droit d'ester en justice, droit fondamental de valeur constitutionnelle.

En effet, le Conseil constitutionnel a, dans de nombreuses décisions, précisé que le droit à un recours juridictionnel effectif devant une juridiction est un droit de valeur constitutionnelle rattaché à la garantie des droits énoncée par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « 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 ». Il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction »⁽¹¹⁾.

Or, l'obligation d'acquitter cette contribution, généralisée à toutes les actions en justice, conditionne l'exercice de ce droit au paiement d'une somme d'argent. Elle empêche un accès direct au juge en conditionnant l'exercice d'un droit fondamental constitutionnel – le droit à un recours juridictionnel effectif, corollaire du droit d'accès au juge – au versement d'une somme d'argent. Mais il n'existe aucune justification constitutionnelle du paiement de ce droit de timbre, qui empêche d'exercer ce droit fondamental d'agir en justice.

La justification de ce paiement est fondée sur des considérations particulières, clairement énoncées dans les travaux parlementaires⁽¹²⁾, même si la disposition législative se présente comme une mesure à caractère général. Le produit de ce droit de timbre est affecté à l'Union nationale des caisses de règlements pécuniaires des avocats (UNCA) pour le paiement des frais d'avocats commis d'office au cours de la garde à vue, dont la présence est renforcée depuis la loi du 14 avril 2011⁽¹³⁾ relative à la garde à vue.

Il ne répond donc pas à un objectif d'intérêt général mais à une demande particulière, dans un contentieux particulier qui ne concerne pas l'ensemble des justiciables. Le rapport parlementaire précité reconnaît d'ailleurs que ce droit de timbre est susceptible de porter atteinte au droit d'accès à la justice, en proposant d'en exclure les parties bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, expliquant que « le versement de la contribution apparaîtrait comme une entrave disproportionnée au droit d'accès à la justice ou ne répondrait pas à l'objectif de solidarité de la contribution »⁽¹⁴⁾. Mais ces exceptions ne sont pas suffisantes pour garantir l'accès à la justice pour les autres procédures, car elles risquent de dissuader un requérant d'exercer son droit fondamental, lorsque le faible montant des sommes en cause est comparé à ce droit de timbre. Cet effet dissuasif, pour les litiges d'un faible montant, montre bien que ce droit de timbre porte atteinte à un droit fondamental, ouvert à tout justiciable, quel que soit l'objet, le montant ou la cause de son litige.

À titre de comparaison, il faut évoquer un arrêt du Conseil d'État du 21 septembre 2011⁽¹⁵⁾, *Albin A.*, qui renvoie une question prioritaire de constitutionnalité de constitutionnalité (QPC) au Conseil constitutionnel, fondée sur la contestation du paiement général des droits de plaidoirie pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle⁽¹⁶⁾, le Conseil d'État reconnaissant le caractère sérieux de ce moyen, en termes d'atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution « et notamment au droit au recours ».

Se prononçant sur la constitutionnalité de l'exclusion des « droits de plaidoirie » du dispositif de l'aide juridictionnelle, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision du 25 novembre 2011⁽¹⁷⁾, que, « eu égard à leur faible montant » (8,84 euros), les droits de plaidoirie « ne méconnaissent pas le droit au recours effectif devant une juridiction ».

A contrario, on pourrait soutenir que si ces droits de plaidoirie avaient été plus élevés⁽¹⁸⁾, ils auraient pu être déclarés contraires à la Constitution, comme étant un obstacle au droit à un recours effectif devant une juridiction.

Ce dernier argument s'ajoute ainsi aux précédents, en considérant que sur ces questions de montant financier, le Conseil constitutionnel pourrait exercer un contrôle de proportionnalité, sanctionnant pour inconstitutionnalité un montant empêchant un droit d'accès effectif à la justice, comme l'impose la nécessité d'acquitter, pour tout justiciable, la contribution pour l'aide juridique.

B. Atteinte potentielle au principe constitutionnel d'égalité devant la justice

La contribution pour l'aide juridique est ensuite susceptible de porter atteinte au principe d'égalité devant la justice. En effet, la contribution est due par les justiciables pour engager une action de droit commun devant l'ensemble des juridictions administratives et judiciaires. Mais l'article 1635 *bis* Q prévoit un certain nombre d'exceptions : ainsi elle n'est pas due en matière pénale, les personnes bénéficiant de l'aide juridictionnelle en sont exemptées, certaines procédures de référé comme le référé liberté fondamentale de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative en sont dispensées, les recours introduits devant le juge administratif en matière de contestation des décisions individuelles relative à l'entrée, au séjour, à l'éloignement d'un étranger ainsi qu'au droit d'asile, dans les procédures de surendettement et de redressement et liquidation judiciaires. L'État n'a pas à acquitter ce droit de timbre.

On comprend bien l'esprit de ces exemptions qui concernent des contentieux particuliers ou des situations spécifiques, ainsi de la matière pénale ou le motif d'aide juridictionnelle, pour lesquels l'exemption de ce droit de timbre peut se justifier.

Mais il n'en demeure pas moins que ce mécanisme de contribution pour l'aide juridique porte – en lui-même – atteinte au principe d'égalité devant la justice en ce que tout justiciable y est soumis quel que soit le contentieux en cause alors que la contribution pour l'aide juridique a pour finalité de couvrir les frais d'avocat commis d'office dans le contentieux de la garde à vue. On fait ainsi supporter à l'ensemble des justiciables, dans le contentieux de droit commun, une charge destinée à couvrir les frais d'une procédure spécifique, la garde à vue, à laquelle on espère que tout justiciable n'est pas promis !

Rappelons que le principe d'égalité devant la justice est reconnu par le Conseil constitutionnel comme une application du principe général d'égalité devant la loi inscrit à l'article 6 de la Déclaration de 1789, en ces termes : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Le Conseil constitutionnel a reconnu de longue date le principe d'égalité devant la justice ⁽¹³⁾. On sait aussi qu'il fait une application du principe d'égalité en fonction de la situation des personnes qui, situées dans une situation différente, peuvent être traitées par la loi de façon différente. Ainsi, un tarif différent peut être appliqué à des usagers placés dans une situation différente ⁽¹⁴⁾. En matière de justice, le Conseil constitutionnel admet également des différenciations possibles d'un point de vue procédural en considérant que « si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant au respect du principe des droits de la défense, qui implique en particulier l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties » ⁽¹⁵⁾.

L'égalité devant la justice est traitée de façon autonome lorsqu'une modalité de l'organisation judiciaire ou des règles de procédure traitent différemment des justiciables étant dans une situation procédurale identique.

Or, dans le cas de la contribution pour l'aide juridique, une modalité de l'organisation judiciaire, de l'action en justice – droit fondamental des citoyens et des justiciables – place ceux-ci dans des situations différentes selon l'action qu'ils exercent, étant entendu que cette différenciation touche d'un côté l'immense majorité des justiciables qui doivent acquitter ce droit de timbre et de l'autre des justiciables qui ne sont pas différents relativement au droit d'ester en justice mais qui exercent des voies d'action que tout justiciable est susceptible d'exercer comme le référé liberté fondamentale de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative ou les procédures introduites devant le juge des tutelles ou le juge des libertés et de la détention. Ainsi, le même justiciable devra, dans un cas, acquitter ce droit de timbre, et dans un autre cas, en sera dispensé selon l'action engagée, alors qu'il exerce le même droit d'agir en justice.

L'égalité devant la justice peut donc se trouver rompue par le mécanisme même de la contribution pour l'aide juridique, en ce qu'elle impose à certains justiciables de payer cette contribution et qu'elle en exonère d'autres, alors qu'ils sont

placés dans la même situation objective.

C. Atteinte potentielle au principe d'égalité devant l'impôt et au principe d'égalité devant les charges publiques

La contribution pour l'aide juridique est susceptible ensuite de porter atteinte au principe d'égalité devant l'impôt et au principe d'égalité devant les charges publiques.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelle que le principe d'égalité devant l'impôt, découlant de l'article 6 de la Déclaration de 1789, « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » ⁽¹⁶⁾.

Le principe d'égalité devant les charges publiques, résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789, il revient en particulier au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, « de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».

Le Conseil constitutionnel précise ainsi que « si l'article 13 de la Déclaration de 1789 n'interdit pas de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, à certaines catégories de personnes des charges particulières, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Le respect de ce principe ainsi que l'exigence de bon emploi des deniers publics ne seraient pas davantage assurés si était allouée à des personnes privées une indemnisation excédant le montant de leur préjudice » ⁽¹⁷⁾.

Le Conseil constitutionnel a ensuite précisé que l'examen du respect du principe d'égalité devant l'impôt devait s'opérer imposition par imposition, en jugeant que « pour l'application du principe d'égalité devant l'impôt, la situation des personnes redevables s'apprécie au regard de chaque imposition prise isolément ; que, dans chaque cas, le législateur doit, pour se conformer au principe d'égalité devant l'impôt, fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels » ⁽¹⁸⁾.

C'est en fonction de ces principes constitutionnels que doit être analysée la contribution pour l'aide juridique. Elle est d'abord analysée par les travaux préparatoires de la loi du 29 juillet 2011 comme étant « destinée à assurer une solidarité financière entre les justiciables » ⁽¹⁹⁾. Afin de pouvoir y appliquer les principes constitutionnels, il faut déterminer au préalable si la contribution pour l'aide juridique relève de la catégorie des impositions ⁽²⁰⁾.

La contribution est d'abord évaluée en argent (35 euros). Ce prélèvement est ensuite effectué par voie d'autorité, puisque la contribution conditionne l'accès aux procédures juridictionnelles et que le non-paiement de celle-ci entraîne l'irrecevabilité de l'action en justice. Le justiciable de droit commun ne peut s'y soustraire. Il fait peser unilatéralement une dette sur ce justiciable. *A contrario*, si un prélèvement pécuniaire ne peut être effectué qu'après l'accord du contributeur, il ne peut être qualifié d'imposition ⁽²¹⁾. La contribution est prélevée à titre définitif, ce qui est une autre caractéristique de l'impôt. Ensuite, la contribution à l'aide juridique est un prélèvement effectué en vue d'assurer le financement d'une procédure juridictionnelle sous la responsabilité de l'État, puisqu'elle est destinée à financer les frais occasionnés par la présence d'un avocat commis d'office. Ici, peu importe que le produit de la contribution à l'aide juridique soit affecté au barreau (UNCA, CNB ; sous réserve de l'examen des finalités d'intérêt général de cette imposition *v. infra*), l'exemple de la contribution sociale généralisée affectée aux comptes sociaux n'empêche pas son caractère d'imposition. Enfin, la contribution n'implique aucune contrepartie déterminée, directe et précise au profit du justiciable qui la paie. Elle se distingue bien d'une redevance pour service rendu, versée en échange d'une prestation délivrée par un service public ⁽²²⁾.

La contribution est donc bien une imposition, soumise aux exigences constitutionnelles du respect du principe d'égalité devant l'impôt et du principe d'égalité devant les charges publiques.

La critique peut porter sur le fait qu'elle n'est pas fixée selon les capacités contributives de chaque justiciable. Ce droit de timbre uniforme, outre le fait qu'il porte atteinte au principe de gratuité de la justice, principe qui n'a certes pas valeur constitutionnelle, mais qui est un élément du droit constitutionnel au recours effectif, fait peser uniformément sur les justiciables une contribution qui ne prend aucunement en considération la situation personnelle du justiciable. En particulier, ce droit de timbre uniforme, quelle que soit la procédure engagée, ne répond pas à l'exigence de rationalité et d'objectivité qui doit fonder l'appréciation du législateur pour respecter le principe d'égalité.

Il est clair que, du fait de l'obligation de payer cette somme, certaines procédures, ou certaines actions, comme celles relevant du juge de proximité, ou les contentieux mettant souvent en jeu des sommes peu importantes (loyers, injonctions de payer) risquent de décourager les justiciables pour lesquels le paiement de la contribution pour l'aide juridique est une avance qui, s'ajoutant aux autres frais, les placent dans une situation d'inégalité face à des contribuables plus aisés et face à d'autres justiciables qui n'auront pas à payer cette contribution.

L'absence de finalité d'intérêt général de la contribution pour l'aide juridique doit enfin être soulignée. Qualifiée d'imposition, elle devrait être destinée à l'ensemble du service public de la justice. Or, son affectation au paiement des frais de garde à vue au profit des avocats commis d'office, clairement reconnue par le législateur dans les travaux préparatoires de la loi, fait douter de sa finalité d'intérêt général, qui pourrait fonder une discrimination fiscale. Elle est destinée exclusivement à une profession judiciaire, sans que les justiciables soient dans l'obligation de faire appel dans toutes les procédures à cette profession, lorsque certaines actions juridictionnelles sont dispensées du ministère d'avocat. De ce point de vue, la contribution pour l'aide juridique crée une discrimination entre professions juridiques et judiciaires, qui n'est pas compensée par d'autres contributions.

D. Atteinte potentielle au principe de sincérité budgétaire

Lors des débats parlementaires de la loi de finances pour 2012 devant le Sénat, l'avis présenté par Catherine Tasca, sénateur, sur le projet de loi de finances ⁽²³⁾ souligne les défauts de la contribution pour l'aide juridique. Elle rappelle ainsi que l'accès à la justice est un droit fondamental et qu'il revient à la solidarité nationale dans son ensemble de supporter le coût de l'aide juridique et non aux seuls justiciables.

L'avis du Sénat dénonce également l'effet de « débudgétisation » que constitue la contribution pour l'aide juridique, qui soustrait à l'examen par le parlement une fraction du budget de l'aide juridique. L'avis souligne aussi la sous-évaluation financière d'une telle contribution.

En termes d'arguments d'inconstitutionnalité, l'avis du Sénat considère qu'il y a dans ces deux éléments (« débudgétisation » et sous-évaluation) une atteinte au principe de sincérité budgétaire ainsi qu'à la clarté de la présentation budgétaire.

Il faut enfin rappeler que, à partir de ces exigences constitutionnelles, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle strict de constitutionnalité de ce type de dispositions des lois de finances ⁽²³⁾.

En conclusion, on le voit, on peut émettre des doutes sérieux sur la constitutionnalité de la contribution pour l'aide juridique, pour l'ensemble des motifs énoncés ci-dessus. Mais seul le Conseil constitutionnel est en mesure de répondre à ces doutes avec l'autorité qui est celle de ses décisions. C'est bien l'ensemble des professions juridiques et judiciaires qui attend avec intérêt les réponses du Conseil constitutionnel.

Par Guillaume DRAGO

Professeur à l'université Panthéon-Assas Paris II Directeur du Centre d'études constitutionnelles et politiques

Document 15

Quand le glaive du fisc s'en balance de la justice

Repère par Albert MARON
Magistrat

« Par dérogation aux articles 1089 A et 1089 B », édicte sobrement l'article 1635 bis Q, I, du Code général des impôts, introduit par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011, « une contribution pour l'aide juridique de 35 EUR est perçue par instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou par instance introduite devant une juridiction administrative ».

Cette « contribution pour l'aide juridique » (instaurée « dans le but d'assurer une solidarité financière entre les justiciables ») est exigible lors de l'introduction de l'instance et est due, sauf exceptions limitativement énumérées par le III du même article, par la partie qui introduit une instance.

La taxe de 35 euros sur le justiciable, destinée à financer la garde à vue, a été rendue nécessaire par l'impérieuse nécessité dans laquelle s'est trouvé le gouvernement de faire, dans l'urgence, une réforme de la garde à vue. Certes cette réforme aurait dû - parce qu'elle aurait pu l'être - être anticipée. Ne l'ayant pas été, ses implications n'avaient pas, non plus été anticipées. Il fallait cependant bien trouver un financement ; et comme l'heure est tout de même à la rigueur...

Parallèlement, l'article 1635 bis P du Code général des impôts édicte avec la même sobriété qu'« il est institué un droit d'un montant de 150 EUR dû par les parties à l'instance d'appel lorsque la constitution d'avocat est obligatoire devant la cour d'appel ».

« Le produit de ce droit », précise le deuxième alinéa du même article, « est affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel ».

Certes, cette réforme-là - la suppression des avoués près les cours d'appels - n'a pas été faite dans l'urgence. Pour autant, elle l'a été dans la précipitation. Qu'on s'en souvienne, du jour au lendemain, les avoués ont appris que leur suppression était décidée alors que, moins d'un mois avant cette annonce, des prestations de serment de nouveaux avoués étaient reçues, la présentation de ceux-ci ayant été autorisée par la Chancellerie. Le moins qu'on puisse dire est que, quoi qu'on en pense au fond, cette réforme n'aura pas, non plus, été préparée et anticipée. Pour l'anecdote, on rappellera qu'elle avait, notamment, pour objectif de... diminuer les frais de justice !

35 euros par-ci, 150 euros par-là, la gratuité de la justice n'est plus qu'un souvenir...

Mais il s'agit de la justice civile : ni le droit de 150 euros, ni la contribution de 35 euros ne sont applicables devant les juridictions pénales.

La contribution ne l'est pas parce qu'elle ne concerne, s'agissant des juridictions de l'ordre judiciaire, que les instances introduites en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale. En effet, même si la partie civile qui se constitue partie civile ou fait une citation directe sollicite des dommages et intérêts, on peut difficilement soutenir qu'il s'agisse d'une « instance en matière civile ». C'est d'ailleurs ce que précise expressément la circulaire d'application du ministère de la Justice (JUSC1126611C, 30 sept. 2011) : « la contribution sera de plein droit exigible pour toute instance non pénale introduite devant une juridiction judiciaire », « elle vise (...) en principe l'ensemble des matières dont connaissent les juridictions judiciaires, en dehors de la matière pénale ».

On notera que la contribution ne vise pas non plus, en application des exclusions prévues au 3° du III de l'article 1635 bis Q du Code général des impôts, les instances devant les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions, le juge des enfants et le juge des libertés et de la détention. De même, bien que le Premier président de la cour d'appel et la Commission nationale de la réparation des détentions statuent comme juridictions civiles, le décret du 28 septembre 2011, qui modifie les articles R. 26 et R. 40-4 du Code de procédure pénale, exclut le paiement de la contribution de l'article 1635 bis Q du Code général des impôts dans ces instances qui se rattachent à la matière pénale.

Le droit de 150 euros ne concerne pas, lui non plus, les instances pénales (même lorsque l'appel émane de la seule partie civile) puisqu'il n'est dû que lorsque la constitution d'avocat est obligatoire devant la cour d'appel, ce qui exclut par voie de conséquence les appels en matière pénale.

Cette réforme aura-t-elle cependant un impact en procédure pénale.

S'agissant des constitutions de partie civile, le choix de la voie pénale aura désormais, outre les avantages qui leur sont traditionnellement reconnus, celui de la gratuité. Certes, 35 euros demeurent une somme relativement modique par rapport aux honoraires que les parties devront payer de toute manière lorsqu'elles envisagent d'engager une instance, lorsque le recours à un avocat est, de fait, quasiment indispensable. Pour autant, notamment s'agissant des litiges portant sur des sommes peu élevées, la différence pourrait conduire à un transfert de contentieux du civil au pénal.

Ce serait là une des conséquences paradoxales - pas très heureuses elles non plus - de la réforme que de concourir à l'encombrement des juridictions répressives par des litiges qui, au fond, seraient autrement demeurés des litiges civils.

Document 16

Financement de l'aide juridictionnelle : la Chancellerie propose de taxer les professions sur leur chiffre d'affaires

Marine Babonneau

« Leur projet consiste à taxer le chiffre d'affaires des avocats, des huissiers, des notaires, des mandataires et des greffiers des tribunaux de commerce à hauteur de 0,2 % », fulminait hier Myriam Picot, en charge de la commission accès au droit du Conseil national des barreaux. L'avocate lyonnaise soumettra au vote d'ailleurs vendredi prochain à l'assemblée générale de l'instance une résolution rappelant que la profession est depuis longtemps opposée à un tel dispositif. « Il est hors de question d'accepter cela, sinon nous marcherons à la Chancellerie, et s'il le faut à l'Elysée. C'est un non total. Je me suis entretenu la semaine dernière avec Bernard Cazeneuve, le ministre du budget, il n'était pas au courant », a lancé, hier, le président du Conseil national des barreaux, Christian Charrière-Bournazel.

Solidarité nationale et solidarité particulière

L'idée de cette taxe pour alimenter le budget de l'aide juridictionnelle n'est en effet pas nouvelle. Le rapport Darrois, publié en 2009, avait proposé de créer un fonds alimenté par « la contribution financière des professionnels du droit ». Jean-Michel Darrois avait imaginé – pour plus « de simplicité » – une taxe sur le chiffre d'affaires des professions juridiques (exerçant à titre principal ou accessoire) dont le taux aurait dû être déterminé en fonction « de la part d'activité juridique entrant dans la réalisation du chiffre d'affaires ». Et afin de « préserver les plus faibles chiffres d'affaires réalisés notamment par les professionnels du droit en début d'activité », l'avocat d'affaires proposait d'instaurer un seuil de taxation ou un abattement. Malgré ces précautions, la profession d'avocat avait rejeté *sine die* ce mode de financement « eu égard à leur contribution majoritaire au système ».

Un argument qui avait été repris par des députés, en 2011, à l'occasion d'une proposition de loi relative à la rétribution des avocats à l'AJ : « Il est observé que le tarif de l'aide juridictionnelle est déjà largement inférieur à leurs honoraires. Les avocats supportent de ce seul fait une part de la charge que représente l'AJ. Il serait donc injuste d'ajouter contribution en nature une taxe sur le chiffre d'affaires ». Myriam Picot insiste. « L'aide juridictionnelle, c'est une question de solidarité nationale. Les professionnels du droit doivent-ils être les seuls à être solidaires. Nous contribuons déjà à l'accès au droit... Dois-je rappeler que les avocats travaillant à l'AJ perçoivent des indemnités qui ne couvrent même pas les frais de fonctionnement de leurs cabinets ? ». Les autres professions, notaires et huissiers en tête, s'étaient elles aussi opposées à la proposition.

D'abord 0,2 % du chiffre d'affaires, et après ?

Peu importe, la Chancellerie est têtue. Les pistes de réforme d'un système essoufflé s'enchaînent, se remplacent et se ressemblent. Mais Christiane Taubira en a fait un point d'honneur : le droit de timbre de 35 € sera abrogé en 2014, quitte « à vendre les bijoux de la Chancellerie » ou plus sérieusement à condition de trouver « un dispositif alternatif ». Un comité de pilotage sur la question a été mis en place en décembre dernier par le Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) et doit remettre un pré-rapport

en juin. Mais la Chancellerie semble également plancher de son côté puisqu'elle a convoqué les professions juridiques hors de ce cadre le 30 avril. Alors même que le Conseil national des barreaux a déjà proposé « une réforme globale » du financement de l'aide juridictionnelle. « La Chancellerie, dans son raisonnement, part sur la base du remplacement de la contribution juridique de 35 €, soit environ 60 millions d'euros. Mais s'ils cherchent plus, augmenteraient-ils cette taxe sur le chiffre d'affaires ? », interroge Myriam Picot. La Chancellerie, hier, n'a pas pu faire de commentaires.

Document 17

AJDA 2013 p. 601

Contribution à l'aide juridique acquittée par timbre mobile et recevabilité de la requête

Avis rendu par Conseil d'Etat, 13 mars 2013, n° 364630

Sommaire :

Par un avis du 13 mars, le Conseil d'Etat a précisé que n'est pas irrecevable la requête accompagnée d'un timbre fiscal mobile, alors même que l'avocat qui a introduit l'instance n'avance aucune cause étrangère l'ayant empêché d'acquitter sa contribution pour l'aide juridique par voie électronique.

Cet avis vient clore un long chemin jurisprudentiel. En effet, certains juges du fond avaient déclaré irrecevable la requête présentée par un avocat qui avait joint à celle-ci un timbre mobile et non acquitté la contribution pour l'aide juridique par voie électronique (v. TA Clermont-Ferrand, 19 mai 2012, *M. Mouche c/ Préfet de la Haute-Loire*, req. n° 1200851, AJDA 2012. 1693, concl. G. Jurie, ¹). Toutefois, le Conseil d'Etat avait censuré cette interprétation en affirmant qu'une requête introduite par un avocat avec un timbre mobile n'était pas irrecevable (v. CE 23 janv. 2013, *Election de la commission syndicale de la section de Tournoux, Commune de Saint-Paul-sur-Ubaye*, req. n° 361809, AJDA 2013. 199, ²). Restait pendante la question de savoir si l'avocat devait avancer une cause étrangère l'ayant empêché de satisfaire à l'obligation d'acquitter sa contribution par voie électronique.

C'est ce dernier point que clarifie l'avis émis par la haute assemblée, qui affirme qu'« une requête présentée par un avocat et pour laquelle la contribution pour l'aide juridique a été acquittée par voie de timbres mobiles n'est [...] pas irrecevable, alors même que l'avocat ne se prévaut d'aucune cause étrangère l'ayant empêché de satisfaire à l'obligation posée par les dispositions de l'article 1635 *bis* Q du code général des impôts de recourir à la voie électronique ».

Séverine Brondel

Extraits :

Vu, 1° sous le n° 364630, le jugement n°^{os} 1200287, 1200288, du 18 décembre 2012, enregistré le 19 décembre 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par lequel le tribunal administratif de Clermont-Ferrand, avant de statuer sur la demande de M. et M^{me} Larvaron tendant à la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu auxquelles ils ont été assujettis au titre de l'année 2007, ainsi que des pénalités et intérêts de retard dont elles ont été assorties, a décidé, par application des dispositions de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, de transmettre le dossier de cette demande au Conseil d'Etat, en soumettant à son examen les questions suivantes :

1°) dès lors que la combinaison des dispositions de l'article 1635 *bis* Q du code général des impôts, de l'article 3 de la loi du 31 décembre 1971 modifiée, et de l'article 326 *quinquies* de l'annexe II au code général des impôts, fait obligation, pour les requêtes présentées par ministère d'avocat, à l'auxiliaire de justice d'acquitter, pour son client, la contribution pour l'aide juridique par voie électronique, sauf à justifier d'une cause lui étant étrangère, autorisant seule le recours à des timbres mobiles, l'apposition de timbres fiscaux mobiles doit-elle être sanctionnée par l'irrecevabilité de la requête en application des dispositions de l'article R. 411-2 du code de justice administrative, dans le cas où la cause étrangère à l'auxiliaire de justice n'est ni justifiée, ni même invoquée ?

2°) dans l'hypothèse d'une réponse positive à la première question (...)

REND L'AVIS SUIVANT :

1. Les demandes d'avis soumises au Conseil d'Etat portent sur l'interprétation des mêmes dispositions. Il y a lieu d'y répondre par un avis unique.
(...)

3. Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'elle est due, la contribution pour l'aide juridique est acquittée, pour le compte de son client, par l'avocat qui doit effectivement justifier, lors de l'introduction de l'instance, de son acquittement. Le défaut de tout acquittement de la contribution pour l'aide juridique, par voie électronique ou de timbre mobile est, en l'absence de régularisation après l'expiration du délai de recours, sanctionné d'office par l'irrecevabilité de la requête introduite par l'avocat.

4. En revanche, s'il résultent des mêmes dispositions que l'avocat doit s'acquitter de la contribution pour l'aide juridique par voie électronique, sauf s'il en est empêché par une cause extérieure, justifiant alors que la contribution soit acquittée par l'apposition de timbres mobiles, le non-respect de ces modalités pratiques de justification du paiement de la somme de trente-cinq euros à l'occasion de l'introduction d'une instance n'est pas sanctionné par l'irrecevabilité de la requête. Le législateur, qui a renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de définir les conséquences sur l'instance du défaut de paiement de la contribution, n'a en effet pas attaché un tel effet au défaut d'acquiescement de la contribution pour l'aide juridique par voie électronique. Une requête présentée par un avocat et pour laquelle la contribution pour l'aide juridique a été acquittée par voie de timbres mobiles n'est donc pas irrecevable, alors même que l'avocat ne se prévaut d'aucune cause étrangère l'ayant empêché de satisfaire à l'obligation posée par les dispositions de l'article 1635 *bis* Q du code général des impôts de recourir à la voie électronique.

5. Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de répondre aux autres questions posées par le tribunal administratif de Clermont-Ferrand et le tribunal administratif de Lille, qui sont sans objet.

Le présent avis sera notifié au tribunal administratif de Clermont-Ferrand, au tribunal administratif de Lille, à M. et M^{me} Larvaron, à M. et M^{me} Cucey, au ministre de l'économie et des finances et à la garde des Sceaux, ministre de la justice.

Il sera publié au Journal officiel de la République française.



Rapport du CNAJ . - Maintien des garanties, mais pour combien de temps ?

Aperçu rapide par Florence G'sell
agrégée des facultés de droit, professeur de droit privé à l'université de Bretagne Occidentale

Le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ) a rendu son rapport triennal en mars dernier, lequel a été publié le 9 juillet. - Ce rapport présente successivement l'activité, au cours des trois dernières années, des trois domaines relevant de la compétence du Conseil : l'aide juridictionnelle, l'accès au droit, les aides à l'intervention de l'État. - Dans l'ensemble, le rapport souligne que les réformes procédurales adoptées dans les dernières années ont conduit à une extension globale du champ de couverture de l'aide juridique

L'aide juridictionnelle. - Le rapport présente l'extension du champ d'application de l'aide juridictionnelle en matière civile. L'aide juridictionnelle (AJ) peut, en effet, être désormais obtenue en cas de procédure participative (*D. n° 2012-66, 20 janv. 2012 : Journal Officiel 22 Janvier 2012 ; V. F. Rongeat-Oudin : JCP G 2012, act. 157*) et dans le cadre du contrôle par le juge des libertés et de la détention des mesures d'hospitalisation psychiatrique (*D. n° 2012-350, 12 mars 2012 : JCP G 2012, act. 390*). On peut, par ailleurs, remarquer que les bénéficiaires de cette aide ne sont pas tenus au paiement du droit de timbre de 35 euros par instance prévu par l'article 1635 bis Q du Code général des impôts issu de l'article 54 de la loi n° 2011-900 de finances rectificative pour 2011 et exigée depuis le 1 octobre 2011 pour les instances en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire. De même, les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ont été exonérés du paiement du droit de 150 EUR instauré par l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 qui est dû, depuis le 1 janvier 2012 par les parties à l'instance d'appel lorsque la constitution d'avocat est obligatoire devant la cour d'appel (*CGI, art. 1635 bis P*).

On peut toutefois souligner que, dans le même temps, l'article 41 de la loi de finances pour 2011 a retiré les droits de plaidoirie prévus à l'article L. 723-3, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale des frais pris en charge par l'État au titre de l'aide juridictionnelle. Il s'agit là de mettre à la charge du bénéficiaire de l'aide une somme symbolique de 8,84 euros, passés à 13 euros depuis le décret n° 2011-1634 du 23 novembre 2011 (*V. not. L. Sousa : JCP G 2012, doctr. 116*). À cet égard, le Conseil constitutionnel a jugé, dans une décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011 (*JCP G 2012, doctr. 387, n° 16, nos obs.*) qu'en égard à leur faible montant le paiement des droits de plaidoirie par les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ne méconnaît pas le droit au recours effectif devant une juridiction. Pour autant, le décret n° 2011-1634 relatif aux droits de plaidoirie des avocats a exonéré du versement de ce droit les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale pour certaines procédures comportant la tenue d'une audience à bref délai dont la liste a été dressée par un arrêté du 23 novembre 2011. Il s'agit, entre autres, de la comparution immédiate et des procédures devant le juge des enfants et le tribunal pour enfants, de la prolongation de la rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, de la prolongation du maintien en zone d'attente et des recours contre certaines mesures d'éloignement lorsque l'étranger est placé en rétention administrative ou assigné à résidence.

Des modifications de la rétribution des avocats sont par ailleurs intervenues à plusieurs titres. D'une part, un nouveau barème a été établi par le décret n° 2012-349 du 12 mars 2012 (*JCP G 2012, act. 389*) en vue de la rétribution des avocats dans les procédures d'appel avec ou sans représentation obligatoire afin de tenir compte de la fusion des professions d'avoué et d'avocat intervenue au 1 janvier 2012. Des mesures transitoires ont également été prévues par ce même texte. D'autre part, le décret n° 2013-525 du 20 juin 2013 (*V. not. Procédures 2013, alerte 51*) a revalorisé les missions accomplies par les avocats au titre de l'aide juridictionnelle en matière de contentieux des étrangers devant les juridictions administratives et devant la Cour nationale du droit d'asile.

Si les statistiques relatives à l'aide juridictionnelle sont restées stables au cours des trois dernières années, il ne faut toutefois pas négliger que le nombre d'admissions a triplé depuis 1991. Ce nombre est désormais stabilisé à environ 900 000 admissions par an, avec une augmentation significative des décisions de retrait de l'AJ depuis les modifications introduites par la loi de finances pour 2011. Cette loi a, en effet, dans son article 74, conféré à la juridiction saisie du litige une compétence exclusive pour procéder au retrait automatique de l'aide juridictionnelle chaque fois que la procédure engagée par le bénéficiaire est déclarée abusive ou dilatoire. Elle a également prévu, dans son article 50, un retrait obligatoire de l'AJ par le BAJ quand les éléments du dossier font apparaître que le bénéficiaire a perçu des ressources importantes au cours de l'instance ou quand la décision passée en force de chose jugée a procuré à ce dernier des ressources qui ne lui auraient pas permis d'obtenir l'aide.

Les admissions concernent quasi-exclusivement (à hauteur d'environ 800 000 dossiers), l'aide juridictionnelle totale. Le contentieux civil absorbe 50 % de l'aide annuellement versée devant le contentieux pénal (46 %) et administratif (4 %). La relative stabilité des décisions d'admission n'a toutefois pas empêché les dépenses d'AJ d'augmenter nettement au cours des dernières années, passant de 202,19 millions d'euros en 2001 à 344,45 millions d'euros en 2011, dont environ 260 millions d'euros relatifs aux dépenses d'avocat. En 2012, sur les 277 millions d'euros de dépenses consacrées aux avocats, 19,6 % ont été financés par la contribution pour l'aide juridique de 35 euros.

Enfin, le délai de traitement des dossiers par les BAJ s'est considérablement amélioré pour se stabiliser à 43 jours en moyenne en 2012.

L'aide à l'accès au droit. - Le rapport fait le point sur les actions menées par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV). C'est ainsi que les presque 6 millions d'euros alloués en 2012 ont permis l'achèvement de l'installation dans chaque département de Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), ainsi que la création de nouvelles Maisons de la justice et du droit (MJD). Le rapport souligne, en outre, le rôle tenu par les MJD dans les petits litiges du quotidien : famille, logement, consommation.

Les aides à l'intervention de l'avocat. - La loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue (V. not. *J. Pradel : JCP G 2011, doctr. 665*) a renforcé les droits de la défense des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière. La personne gardée à vue ou placée en retenue douanière peut demander à être assistée par un avocat, choisi ou désigné d'office, dès le début de la garde à vue, y compris lors des auditions et confrontations. De son côté, la victime peut demander également à être assistée d'un avocat désigné par le bâtonnier à sa demande si elle est confrontée avec une personne gardée à vue. L'extension de l'intervention de l'avocat a nécessité une révision du barème de rétribution des avocats intervenant au cours de la garde à vue en fonction des nouvelles missions qui leur sont confiées. Un nouveau barème a ainsi été mis en place par le décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 (*Journal Officiel 7 Juillet 2011*), qui prévoit principalement un plafonnement de la rétribution de l'État à hauteur de 1200 euros HT par 24h. Ce même décret a prévu que les barreaux ayant conclu avec les tribunaux de grande instance une convention d'organisation matérielle des permanences de garde à vue pouvaient solliciter auprès de la Chancellerie une subvention pour couvrir la réalisation des objectifs définis dans la convention et notamment l'organisation matérielle des permanences. En 2012, près de 60 % des interventions en garde à vue ont été ainsi subventionnées, pour un montant d'environ 2 300 000 euros versé aux barreaux, un chiffre à comparer aux 45 millions d'euros de volume total de rétribution des missions. Le rapport relève que le nombre de gardes à vue tend à diminuer de manière substantielle, dans un contexte où les avocats interviennent dans un peu plus du tiers des gardes à vue.

Le rapport mentionne également d'autres extensions des aides à l'intervention de l'avocat intervenues au cours des trois dernières années. La loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 (V. not. *A. Gallois : JCP G 2010, act. 340*) a ainsi étendu cette aide aux missions d'assistance à une personne retenue dans un centre socio-médico-judiciaire de sûreté. Par ailleurs, des droits équivalents à ceux du gardé à vue ont été reconnus aux étrangers faisant l'objet de la nouvelle procédure de retenue aux fins de vérification du droit de circulation ou de séjour créée par la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 (V. not. *N. Guimezanes : JCP G 2013, act. 74*).

Bilan. - L'évolution du système d'aide juridique au cours des trois dernières années montre que les garanties offertes en la matière aux justiciables ont non seulement été maintenues mais ont également été, dans certains cas, étendues. Ce bilan plutôt réjouissant ne doit pas faire oublier l'épineuse difficulté présentée par le financement d'une aide qui bénéficie aujourd'hui à près de 900 000 personnes et dont les 2/3 sont absorbés par le contentieux civil, notamment les divorces. Il est régulièrement souligné que la contribution de l'État est, à cet égard, insuffisante (336,3 millions d'euros dans la loi de finances pour 2013) compte-tenu des besoins (V. *R. du Luart, Rapp. Sénat n° 23 (2007-2008), 9 oct. 2007 ; Ph. Gosselin et G. Pau-Langevin, Rapp. AN n° 3319, XIII, 6 avr. 2011*). L'aide juridictionnelle constitue ainsi la

politique publique retenue par le ministère de la Justice pour le premier cycle d'évaluation lors du comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP).

Il faudra, dans ce cadre, trouver des solutions suite à la suppression annoncée de la contribution pour l'aide juridique de 35 euros (V. *infra JCP G 2013, prat. p. 1551*). Si, en effet, les 60 millions d'euros rapportés par la taxe seront compensés par l'impôt dans la loi de finances pour 2014, il est néanmoins indispensable de repenser l'ensemble du système afin de trouver une solution de financement pérenne face aux besoins toujours croissants de l'aide juridictionnelle. La Chancellerie réfléchit donc à différentes possibilités, comme la taxation des contrats de protection juridique commercialisés par les assureurs ou une taxe sur le chiffre d'affaires des professions juridiques, projet auquel les avocats s'opposent vigoureusement (V. G. Drago, *Propositions pour une réforme du financement et de l'organisation de l'aide juridictionnelle, Rapport du Haut Conseil des professions du droit, avr. 2013*). Le CNAJ est, de son côté, sollicité et réfléchit actuellement aux propositions présentées dès juillet 2012 par le Conseil national des barreaux. A ainsi été suggérée l'instauration d'une taxe affectée, perçue sur les mutations et actes soumis à droits d'enregistrement énumérés à l'article 635 du Code général des impôts, ainsi que sur les actes juridiques soumis à une formalité de dépôt ou de publicité, le produit de la taxe étant géré par un fonds dédié à l'accès au droit et à la justice. Il reste à espérer que parties prenantes et pouvoirs publics parviennent à s'entendre sur des solutions d'avenir si l'on souhaite que les garanties offertes aux justiciables puissent être maintenues.

Document 19

Un timbre fiscal de 35 euros ne vaut pas acquittement de la contribution pour l'aide juridique

T. com. Versailles, 11 janv. 2012 : Bull. barreau Paris 31 janv. 2012, p. 66

L'apposition par le requérant d'un timbre amende de 35 euros sur l'acte introductif d'instance ne justifie pas de l'acquittement de la contribution pour l'aide juridique.

Cette contribution, prévue à l'article 1635 bis Q du Code général des impôts (CGI) est due pour toute « *instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou par instance introduite devant une juridiction administrative* ».

Estimant que le timbre amende émis par le ministre du Budget est destiné à justifier de l'acquittement d'une amende forfaitaire et non de l'acquittement d'une contribution fiscale, le tribunal de commerce déclare la requête irrecevable.

Document 20

Les 35 et 150 € validés !

Valérie Avena-Robardet, Rédactrice en chef

Fin du suspens. Les dispositions qui ont instauré une contribution financière devant les tribunaux - de 35 € pour l'aide juridique et de 150 € en appel lorsque la représentation des parties par un avocat est obligatoire - ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit. Selon le Conseil constitutionnel qui s'est prononcé le 13 avril dernier, eu égard à leur montant et aux conditions dans lesquelles elles sont dues, ces taxes « n'ont pas porté une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou aux droits de la défense ». En vérité - malheureusement -, cette décision ne surprend pas réellement. La décision du Conseil du 25 novembre 2011, qui validait l'augmentation de droit de plaidoirie à 13 €, ne laissait que peu d'espoir. Pourtant, le sujet aurait mérité bien plus qu'une motivation pour le moins laconique. Les sages ne se sont pas émus de cette accumulation de taxes. Et peu importe que le plaideur doive de nouveau déboursier 35 € le jour où il voudra obtenir l'exécution de la décision de justice pour laquelle il aura peut-être déjà versé une première fois 35 € en première instance puis une deuxième fois s'il a fait appel, soit en tout 255 € puisqu'il aura dû également verser les 150 €. Peu importe également que l'enjeu n'en vaille pas la chandelle si, finalement, sa créance est plutôt modique. Il renoncera tout simplement au recouvrement au profit de son débiteur dont l'inertie sera finalement récompensée !

Ainsi donc, ces taxes, dont l'une - celle de 150 € - devrait disparaître et que de toute façon le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle ne paiera pas (au contraire du droit de plaidoirie), n'atteignent pas le droit d'accès à un juge dans sa substance même. Pas plus, ne peut-on critiquer le fait que le législateur n'ait pas lui-même fixé les conséquences sur la procédure du défaut de leur paiement de la contribution pour l'aide juridique ou du droit dû par les parties à l'instance d'appel. Dont acte.

Le malaise en réalité dépasse de loin le paiement de ces nouvelles taxes. C'est tout le système de l'aide juridique qui est à bout de souffle. Quel que soit le candidat qui ressortira vainqueur de l'élection présidentielle - encore incertain au moment où nous écrivons ces quelques lignes -, il devra rapidement s'atteler à la tâche en vue d'une réforme ambitieuse. D'un côté, les avocats se plaignent de ne travailler que pour 49 € de l'heure sans considération pour la difficulté de l'affaire ou les frais de cabinet et de formation continue. De l'autre, l'accès à la justice doit être amélioré, mais son système de financement est sur le point d'imploser. De nombreuses pistes ont déjà été évoquées : élévation des plafonds de ressources pour le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ou partielle avec pour cette dernière l'établissement d'un référentiel fixant des fourchettes d'honoraires, rétribution de l'avocat tenant compte de la complexité des dossiers et de l'investissement en temps, financement de l'aide juridique au moyen d'une taxe sur tous les actes juridiques, de la hausse des droits d'enregistrement pour les mutations immobilières, de la taxation des contrats d'assurance de protection juridique en même temps que le développement de ces contrats... Sans doute faudra-t-il combiner plusieurs pistes et mutualiser le risque judiciaire pour que son coût soit le plus indolore possible. Les professionnels du secteur devraient plancher sur le sujet cet été... Espérons qu'ils parviennent à s'entendre...

Document 21

Dalloz actualité 09 mai 2012

Contribution pour l'aide juridique et exemption des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle: mise en œuvre

Civ. 2e, 12 avr. 2012, F-P+B, n° 12-60.149

L. Dargent

Résumé

Un juge ne peut se prononcer sur l'irrecevabilité d'une demande en justice faute de paiement de la contribution à l'aide juridique, qu'après l'écoulement d'un délai d'un mois qui court à compter de la date à laquelle la décision de rejet de la demande d'aide juridictionnelle du demandeur à l'instance est devenue définitive.

Depuis le 1^{er} octobre 2011, l'article 1635 *bis* Q du code général des impôts issu de l'article 54 de la loi n° 2011-900 de finances rectificative pour 2011, impose aux justiciables le paiement d'un droit de timbre de 35 € par instance introduite notamment en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire.

Mais cette charge nouvelle sur la tête du justiciable, et c'est là l'une des justifications de sa constitutionnalité au regard du droit à un recours effectif et des droits de la défense, ainsi que du principe d'égalité devant les charges publiques (Cons. const., 13 avr. 2012, n° 2012-213/234 QPC, Dalloz actualité, 25 avr. 2012, obs. L. Dargent ^[1]), n'est pas due par les personnes qui bénéficient de l'aide juridictionnelle.

C'est la mise en œuvre de cette exemption, telle que précisée par le décret n° 2011-1202 du 28 septembre 2011, qui faisait en l'espèce difficulté.

À l'occasion d'un contentieux électoral introduit le 17 janvier 2012, un demandeur à l'instance avait déposé une demande d'aide juridictionnelle le 23 janvier suivant qui devait être rejetée le 6 février. À l'audience du 9 février 2012 le juge d'instance a soulevé l'irrecevabilité de la demande faute de paiement de la contribution pour l'aide juridique.

Pour déclarer la demande irrecevable, le jugement énonce que la requête, fondée sur les articles L. 17 et L. 25 du code électoral, n'est pas exemptée du paiement de la contribution pour l'aide juridique, à la suite du rejet de sa demande d'aide juridictionnelle.

Si, le contentieux électoral, à l'exception des seules affaires d'omission sur les listes (CGI, art. 1635 *bis* Q, III, 8°), n'est pas exonéré de la contribution pour l'aide juridique (C. pr. civ., art. 62, al. 1^{er} ; V. sur l'application du dispositif au contentieux des élections professionnelles, Soc. 28 mars 2011, n° 11-61.180, Dalloz actualité, 6 févr. 2012, obs. L. Dargent ^[2]), la Cour de cassation censure le jugement pour violation des articles 62-4 du code de procédure civile et 56 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 dès lors que n'a pas été respecté le délai d'un mois courant à compter de la date à laquelle la décision de rejet de la demande d'aide juridictionnelle était devenue définitive pour justifier du paiement de cette contribution.

De fait, l'article 62-4 du code de procédure civile dispose que si la personne qui a sollicité le

bénéfice de l'aide juridictionnelle n'est pas redevable de la contribution pour l'aide juridique lors de la saisine du juge lorsque cette demande est rejetée, le demandeur doit justifier de l'acquittement de la contribution pour l'aide juridique dans le mois suivant la date à laquelle le rejet est devenu définitif. Or, la décision de rejet ne devient définitive qu'à l'expiration du délai de recours de quinze jours à compter de sa notification à l'intéressé (Décr. 19 déc. 1991, art. 56). Dans ces conditions, prononcer l'irrecevabilité de la demande pour non-paiement d'une contribution seulement trois jours après la décision de rejet violait sans ambiguïté ces dispositions et ne pouvaient qu'appeler la censure de la haute juridiction.