

RAPPORT RELATIF AU PROJET D'INSTAURATION D'UNE CONTRIBUTION POUR L'AIDE JURIDIQUE

COMMISSION ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE
Assemblée générale du 12 septembre 2025



Rapport relatif au projet d'instauration d'une contribution pour l'aide juridique

Commission Accès au droit et à la justice

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I. L'ANTÉRIORITÉ DE LA QUESTION DE LA CONTRIBUTION POUR L'AIDE JURIDIQUE	3
II. L'OPPOSITION DE LA PROFESSION DEPUIS 2011	6
III. L'ÉCHEC ANTÉRIEUR DE LA CONTRIBUTION POUR L'AIDE JURIDIQUE SUIVI DE L'EXPÉRIENCE DES REBAJ.....	8
1. L'échec antérieur de la CPAJ	8
2. Les REBAJ	12
IV. LES AUTRES SOLUTIONS POSSIBLES	13
1. Les solutions rappelées dans les débats relatifs au PLF 2025 et la résolution des 3-4 juillet 2025	13
2. Les sources de financement complémentaires de l'AJ antérieurement travaillées par la profession	15
a. Une taxe sur les contrats de carte bancaire.....	15
b. La perception d'un droit affecté sur les droits d'enregistrement	15
c. La perception d'un droit forfaitaire sur les actes juridiques faisant l'objet d'un dépôt et/ ou d'une publicité sans faire faire l'objet d'un enregistrement	16
3. La question de la régulation des contentieux	17
4. Les autres taxes existantes	17
V. LA PROFESSION OPPOSÉE À LA CAJ RÉPOND AUX QUESTIONS	17
1. Le montant de la contribution pour l'aide juridique	18
2. Le périmètre de la contribution pour l'aide juridique	19
3. Fléchage	21
4. Mécanisme dérogatoire d'appréciation	21
5. Les thématiques prioritaires	22

INTRODUCTION

Le 26 juin 2025, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, a adressé à la Présidente du CNB, au Président de la Conférence des bâtonniers et au bâtonnier de Paris, une lettre aux termes de laquelle il indique souhaiter engager une concertation sur l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique, en procédure civile, à l'occasion du prochain projet de loi de finances.

Le 11 juillet 2025, des représentants du CNB, de la Conférence des bâtonniers et du barreau de Paris ont échangé avec des représentants du cabinet du garde des Sceaux, afin d'obtenir des informations supplémentaires et en discuter.

La profession est de longue date opposée à toute taxe ou contribution qui porterait atteinte au principe de gratuité de la justice et/ ou constituerait un frein à l'accès au droit et à l'accès à la justice.

La profession considère que la justice doit rester gratuite ; il en va du respect d'un certain nombre de principes fondamentaux.

Dans le contexte budgétaire actuel très spécifique, la profession répond aux questions qui lui ont été adressées.

I. L'ANTÉRIORITÉ DE LA QUESTION DE LA CONTRIBUTION POUR L'AIDE JURIDIQUE

La contribution pour l'aide juridique et le financement de l'aide juridictionnelle correspondent à des questions évoquées de longue date.

Cela démontre que les questionnements actuels se sont déjà posés.

De nombreux rapports évoquent ces questions. Quelques exemples seront relevés pour illustrer le propos.

- **Le rapport du CNAJ pour la période de mars 2010 à mars 2013.**
- **Le rapport d'information déposé, en application de l'article 145 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice et présenté par les députés Philippe Gosselin et George Pau-Langevin, déposé le 6 avril 2011 :**

Ce rapport évoque les questions de financement de l'aide juridictionnelle, de contribution / taxe, et de difficultés liées à l'aide juridictionnelle partielle.

- **Le rapport Modernisation de l'action publique (MAP), Evaluation de la gestion de l'aide juridictionnelle Rapport de diagnostic, de septembre 2013¹ :**

Les questions du financement de l'aide juridictionnelle, des taxes, les comparaisons avec les autres pays européens, sont évoquées.

- **Le rapport intitulé « Financement et gouvernance de l'aide juridictionnelle - À la croisée des fondamentaux - Analyse et propositions d'aboutissement », déposé par Jean-Yves Le Bouillonnet en septembre 2014² :**

¹ https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2023-05/rapport_CNAJ_mars2010_mars_2013_0.pdf

² <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/144000610.pdf>

Par lettre de mission du 8 juillet 2014, le Premier ministre a confié à Jean-Yves Le Bouillonnet, député, une mission tendant à favoriser l'aboutissement de discussions avec la profession d'avocat dans le domaine de l'aide juridictionnelle. A cette fin, un décret du même jour l'a chargé d'une mission temporaire auprès de la garde des Sceaux, ministre de la Justice. L'attente du Premier ministre était centrée sur deux objectifs complémentaires d'évolution de l'aide juridictionnelle (AJ) :

- s'agissant du financement : permettre, « *dans un souci de concertation* » et « *dans un contexte de contrainte budgétaire* », de « *mettre en œuvre dès 2015 des mesures opérationnelles de financement, sans exclure aucune source* » et selon « *un mode global, équitable et garant, à long terme, tant de l'efficacité de l'accès à la justice que d'une juste rétribution des avocats* » ;
- s'agissant de la gouvernance : proposer, « *sans écarter aucune piste, un dispositif de gestion associant pleinement la profession d'avocat, tant dans la détermination de l'usage des crédits d'AJ que pour évaluer la qualité du service rendu* ».

La consultation de ce rapport démontre que la question de la contribution pour l'aide juridique expérimentée entre 2011 et 2013 était mentionnée. Le rapport soulignait notamment la décision du Conseil constitutionnel de 2012 en ces termes :

« La décision du Conseil constitutionnel rendue sur question prioritaire de constitutionnalité (QPC) concernant la CPAJ laisse penser que l'État dispose de marges de manœuvre pour diversifier le financement de l'AJ dès lors qu'il se fonde sur des critères « objectifs et rationnels » et qu'il évite « toute rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».

- **Le rapport d'information déposé, en application de l'article 145 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'aide juridictionnelle et présenté par les députés Philippe Gosselin et Naïma Moutchou, déposé en juillet 2019 :**

Les rapporteurs s'accordaient « *sur la mise en place, pour les contentieux civils et administratifs, d'un droit de timbre de 50 euros, dont le produit serait affecté à un compte spécial destiné à financer le relèvement des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net et l'attribution de plein droit de l'aide aux victimes de violences conjugales* ».

Ils divergeaient sur la nécessité de soumettre ou non les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle à ce droit de timbre. Naïma Moutchou estimait qu'ils devaient en être exonérés ; Philippe Gosselin considérait qu'une contribution s'élevant à un « demi-timbre » devait être prévue.

« Proposition n° 25 de Mme Naïma Moutchou : mettre en place, pour les contentieux civils et administratifs, un droit de timbre de 50 euros, dont seraient exonérés les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et dont le produit serait affecté à un compte spécial destiné à financer le relèvement des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net et l'attribution de plein droit de l'aide aux victimes de violences conjugales.

Proposition n° 26 de M. Philippe Gosselin : mettre en place, pour les contentieux civils et administratifs, un droit de timbre de 50 euros, dont le montant serait réduit de moitié pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et le produit affecté à un compte spécial destiné à financer le relèvement des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au niveau du SMIC net et l'attribution de plein droit de l'aide aux victimes de violences conjugales. »

- **La contribution financière des entreprises :**

Les Etats généraux de la Justice, lancés le 18 octobre 2021 par le Président de la République, se sont déroulés en plusieurs phases :

- une phase de consultation citoyenne, entre le 18 octobre 2021 et le 10 décembre 2021, sur la plateforme parlonsjustice.fr ;
- une phase d'expertise, en parallèle de la consultation, à l'issue de laquelle des groupes de travail thématiques composés de professionnels ont chacun rendu un rapport ;
- une phase de convergence, qui s'est tenue le 31 janvier 2022 sous la forme d'un atelier réunissant professionnels et citoyens dans le but d'aboutir à une vision partagée des priorités ;
- une phase de synthèse et de restitution de toutes les contributions.

A l'issue de cette dernière phase, le Comité des Etats généraux de la Justice, présidé par Jean-Marc Sauvé, a remis au Président de la République, le 8 juillet 2022, son rapport qui synthétise l'ensemble des propositions retenues.

En matière de justice économique, le Comité avait retenu certaines des propositions formulées par le groupe de travail « justice économique et sociale ».

Plus précisément, dans son rapport, le Comité :

- souscrit à la proposition tendant à la mise en place à titre expérimental d'un tribunal des affaires économiques aux compétences élargies pour l'ensemble des acteurs économiques, quels que soient leurs statuts ;
- propose d'accroître la participation des parties au financement de la justice à travers l'expérimentation d'une dérogation au principe de gratuité de celle-ci ;
- propose de constituer une filière de magistrats spécialement formés, qualifiés et compétents en matière économique.

A l'occasion de son discours du 5 janvier 2023, le garde des Sceaux est venu présenter à la presse le plan d'action issu des Etats généraux de la Justice.

S'agissant de la justice économique, il est ainsi prévu :

- de transformer, à titre expérimental dans un premier temps, certains tribunaux de commerce en Tribunaux des activités économiques (proposition n° 1) ;
- de mettre en place une contribution financière des entreprises (proposition n° 2).

La contribution financière des entreprises est finalement entrée en vigueur, mais elle pose des difficultés et une décision du Conseil d'Etat est attendue.

○ **La question a ressurgi notamment au détour des débats relatifs au PLF 2025 :**

Au détour des débats relatifs au PLF 2025, **un projet d'amendement proposait la création d'une contribution à l'aide juridique de 50 euros.**

Le projet d'amendement n° I-1703 rect. Bis du 22 novembre 2024 a proposé la création d'une contribution à l'aide juridique de 50 euros « *par instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou par instance introduite devant une juridiction de l'ordre administratif* ».

Il était prévu que les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en seraient dispensés et que certaines procédures seraient exclues du champ d'application.

Aperçu de l'amendement

Le projet d'amendement contenait donc une proposition très similaire à la contribution à l'aide juridique ayant existé entre 2011 et 2013.

Ce projet d'amendement précisait :

« En outre, une contribution pour l'aide juridique avait été créée par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 puis abrogée par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ; il convient de souligner que sur cette période, aucun impact sur le nombre de saisines des juridictions n'avait été constaté à la suite de la mise en place de la contribution. »

Pourtant, le rapport de 2014 contient un aveu, du gouvernement lui-même, sur le fait que la contribution à l'aide juridique a porté atteinte au principe de gratuité de la justice et a constitué un obstacle à l'accès au juge.

La profession a fait valoir son opposition à la création de cette contribution et avait notamment soulevé d'autres solutions (voir paragraphe *infra*).

Dans le cadre des débats relatifs au PLF 2025, d'autres mesures ont été proposées.

Dans sa note de présentation du projet de loi de finances 2025, du 13 novembre 2024, le rapporteur spécial Antoine Lefèvre évoque, notamment en page 62, l'aide juridictionnelle et précise notamment :

« Au total, le ministère de la Justice ne dispose que de marges de manœuvre limitées sur ces facteurs de coûts, qui sont considérés avant tout comme des dépenses de guichet. Des mesures d'économies sont tout de même prévues en 2025, selon les éléments communiqués au rapporteur spécial :

- *le gel des plafonds d'éligibilité à l'aide juridictionnelle, qui sont revalorisés chaque année en fonction de l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac ;*
- *la suppression de l'aide juridictionnelle partielle, octroyée avec un taux de 25% ou de 55% de couverture des honoraires d'avocat ;*
- *une ponction sur la trésorerie de la caisse des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) en fin d'exercice budgétaire.*

Le rapporteur spécial souligne que ces évolutions ne seraient pas anodines, dans la mesure où elles pourraient limiter l'accès à l'aide juridictionnelle pour des personnes à revenus modestes. Il conviendra qu'une ponction sur la trésorerie de la CARPA ne porte pas atteinte aux versements effectués pour les avocats sur la fin de l'année ».

Le CNB a adressé une contribution écrite afin de manifester son opposition à ces mesures.

II. L'OPPOSITION DE LA PROFESSION DEPUIS 2011

Une chronologie de la position de la profession peut être rappelée.

Le rapport de la commission ADJ du 26 septembre 2009 (non soumis à vote) comporte en annexe 1, page 18, une résolution adoptée, par laquelle « [...] Le Conseil National propose en outre : [...] une contribution symbolique du justiciable à titre de financement complémentaire ».

Depuis 2011, la profession a toujours été opposée à l'instauration de la contribution à l'aide juridique, et de toute forme de taxe, contribution ou prélèvement, portant atteinte au principe de gratuité de la justice et/ ou susceptible de constituer un frein à l'accès au droit et à l'accès à la justice.

L'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 instaurait une contribution pour l'aide juridique à compter du 1^{er} octobre 2011, en créant un article 1635 bis Q du code général des impôts.

L'instauration de cette contribution de 35 euros avait été précédée de la réforme de la garde-à-vue par la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 – le régime antérieur ayant été invalidé par décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010. Une étude d'impact, dont lien ci-après, avait été faite en vue de cette réforme : https://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl2855-ei.asp#P715_74988.

Par une résolution de l'Assemblée générale des 17 et 18 juin 2011, le Conseil national des barreaux précisait :

« [...] Ne peut que prendre acte de la proposition gouvernementale inscrite dans le projet de loi de finances rectificative visant à créer une contribution de 35 euros pour le financement de l'aide juridictionnelle. Considère que cette disposition porte atteinte aux principes fondamentaux de gratuité et d'égal accès à la justice.

S'oppose à la modalité de cette contribution imposée, à peine d'irrecevabilité, à tout demandeur à une procédure civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale et ce tant devant les juridictions de l'ordre judiciaire qu'administrative. »

Par une résolution de l'Assemblée générale des 6 et 7 juillet 2012, le CNB demandait « *la suppression de l'actuelle contribution pour l'aide juridique (taxe de 35 euros) qui pèse injustement sur le justiciable sans générer les recettes suffisantes au regard des besoins identifiés* ». Le CNB préconisait « *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* », dont rapport ci-joint (résolution ci-annexée).

Le 23 mars 2012, le CNB procède à la première répartition entre les barreaux du produit de la CPAJ (timbre 35 €). Le premier rapport annuel, en date du 30 avril 2013, pour l'exercice 2012, fait état d'une recette s'élevant à 59.996.033 euros. En 2013, la perception de la CPAJ avait généré un produit de 61 370 016,46 euros. Pour l'année 2013, un montant global de 27 900 341 euros avait été reversé au CNB au titre de la CPAJ. Le rapport de gestion du CNB en date du 30 avril 2014 pour l'année 2013 indiquait en avant-propos : « *Le CNB a toujours considéré que le fait générateur de la taxe de 35 euros était de nature à constituer un frein à l'accès à la justice pour les personnes aux ressources les plus modestes, et se félicite à ce titre de sa suppression par la loi de finances 2014 pour les instances introduites à compter du 1^{er} janvier 2014.* » Puis le CNB a réparti le reliquat des recettes générées par le timbre en 2020 (rapport annuel de gestion du 31 mai 2021).

La suppression de la taxe de 35 euros a été motivée par la restriction de l'accès à la justice qu'elle a entraînée :

<https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/archives-acces-justice-suppression-taxe-35-euros>

Les propos tenus, tant par la ministre de la Justice que par le gouvernement, sont rappelés dans le présent rapport, dans le paragraphe III.

Le CNB a donc fini par être entendu puis s'est focalisé sur la demande de création de financements complémentaires et l'opposition ferme à la taxation du chiffre d'affaires des professions juridiques (voir motion des 24-25 mai 2013 en annexe).

Le CNB a rappelé depuis lors, à de multiples reprises, son opposition à toute taxe, timbre ou contribution susceptible de constituer un frein à l'accès au droit ou à l'accès à la justice.

Dans le cadre des débats relatifs aux tribunaux des affaires économiques, et de la création d'une contribution sur les activités économiques, le CNB a fait valoir à plusieurs reprises son opposition à la création de cette contribution (2023 et 2025 notamment).

Le Conseil national des barreaux avait dans sa résolution du 3 février 2023 :

- dénoncé la rupture d'égalité qu'une telle contribution induirait, entre les justiciables, alors que les entreprises contribuent déjà au financement du service public de la justice ;
- refusé tout obstacle, notamment financier, à l'accès au juge particulièrement des juges consulaires qui sont bénévoles.

Dans sa résolution du 17 janvier 2025, le CNB a rappelé que l'accès à la justice est l'un des fondements de la garantie des droits, consubstantiel à toute société démocratique, et que le CNB défend, en conséquence, la gratuité de l'accès au service public de la justice.

Le CNB a par ailleurs dénoncé l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025 d'un décret d'application de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 alors que ce texte a été publié au Journal officiel seulement le 30 décembre 2024 et suscite de nombreuses difficultés d'application et d'interprétation entre les différents TAE, en violation du principe de sécurité juridique.

Le CNB contestait tant le procédé que l'affectation de la « contribution » au budget général de l'Etat, alors que cette taxe était annoncée comme destinée à financer le service public de la justice. Le CNB demandait le retrait de cette contribution.

Le CNB a rappelé que cette contribution s'ajoute aux taxes existantes ; qu'elle porte atteinte au principe d'égalité entre les justiciables, certains y étant soumis car il relève de la compétence d'un TAE, d'autres y échappant car ils relèvent de la compétence d'un tribunal de commerce. Le CNB estimait qu'une telle mesure crée une rupture injustifiée au regard de l'accès à la justice économique. En effet, l'accès à la justice est une

garantie fondamentale des droits dans toute société démocratique, un principe qui ne saurait être subordonné à des considérations financières.

Le CNB réaffirmait ainsi son attachement à une justice accessible à tous, sans discrimination ni obstacle financier.

Dans sa résolution adoptée à l'AG des 3 et 4 juillet 2025, le CNB a notamment rappelé son opposition constante à toute contribution, taxe, timbre ou droit de nature à constituer un frein à l'accès au droit et à la justice, et souligné que **l'aide juridique correspond à une politique publique dont le financement doit être assuré par l'Etat.**

L'aide juridique et l'accès au droit constituent des points d'attention spécifique de la part du CNB.

L'aide juridique favorise l'accès aux droits et l'accès à la justice des justiciables. Il s'agit d'un outil clé de notre Etat de droit.

La profession d'avocat est particulièrement attentive à ce que la conception qui a présidé à la création et au développement de l'aide juridique en France soit préservée.

III. L'ÉCHEC ANTÉRIEUR DE LA CONTRIBUTION POUR L'AIDE JURIDIQUE SUIVI DE L'EXPÉRIENCE DES REBAJ

1. L'échec antérieur de la CPAJ

La contribution pour l'aide juridique a été en vigueur du 29 juillet 2011 au 31 décembre 2013.

L'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 instaurait une contribution pour l'aide juridique à compter du 1^{er} octobre 2011, en créant un **article 1635 bis Q du code général des impôts**, rédigé comme suit :

I.-Par dérogation aux articles 1089 A et 1089 B, 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.

II. — 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.

III. — Toutefois, la contribution pour l'aide juridique n'est pas due :

1° Par les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ;

2° Par l'Etat ;

3° 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 ;

4° Pour les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaires ;

5° Pour 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 ;

6° Pour la procédure mentionnée à l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

7° Pour la procédure mentionnée à l'article 515-9 du code civil ;

8° Pour la procédure mentionnée à l'article L. 34 du code électoral.

IV. — Lorsqu'une même instance donne lieu à plusieurs procédures successives devant la même juridiction, la contribution n'est due qu'au titre de la première des procédures intentées.

V. — Lorsque l'instance est introduite par un auxiliaire de justice, ce dernier acquitte pour le compte de son client la contribution par voie électronique.

Lorsque l'instance est introduite sans auxiliaire de justice, la partie acquitte cette contribution par voie de timbre mobile ou par voie électronique.

Les conséquences sur l'instance du défaut de paiement de la contribution pour l'aide juridique sont fixées par voie réglementaire.

VI. — La contribution pour l'aide juridique est affectée au Conseil national des barreaux.

VII. — Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article, notamment ses conditions d'application aux instances introduites par les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 article 54 II : Le I est applicable aux instances introduites à compter du 1er octobre 2011.

L'instauration de cette contribution de 35 euros avait été précédée de la réforme de la garde-à-vue par la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue – le régime antérieur ayant été invalidé par décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010. Une étude d'impact, dont lien ci-après, avait été faite en vue de cette réforme : https://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl2855-ei.asp#P715_74988.

Cette étude d'impact concluait que « Les nouvelles dispositions relatives à la garde à vue auront un impact important sur la dépense d'aide juridique » pour un coût total de la réforme estimé entre 44 et 65 millions d'euros. Ci-après l'extrait correspondant de l'étude :

- Coût total de la réforme

a) hypothèse haute : rétribution de base complétée par une indemnité d'astreinte

- Rétribution de base prévue pour l'intervention au cours de la garde à vue

400.000 interventions x 87 € H.T = 34,8 M€ H.T, soit 41,62 M€ TTC.

Déduction faite des rétributions versées à l'époque (15,479 M€ TTC), la dotation allouée aux barreaux au titre de l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la GAV doit être abondée de 26,14 M€ TTC en année pleine, et de 13,07 M€ en 2011

- Indemnité d'astreinte pour chaque permanence journalière

120 000 permanences x 276 € H.T = 33,12 M€ H.T, soit 39,6 M€ TTC.

La subvention allouée dans le cadre des protocoles aux barreaux pour les permanences de GAV doit être abondée de 39,6 M€ TTC en année pleine et de 19,8 M€ en 2011.

Total hypothèse haute : 26,14 + 39,61 = 65,75 M€ TTC en année pleine, soit 32,87 M€ TTC en 2011.

b) hypothèse basse : forfait substitutif à la rétribution de base

120.000 permanences x 331,2 € H.T = 39,74 M€ H.T, soit 47,52 M€ TTC

Indemnité de sujétion liée aux déplacements : 400.000 x 26 € = 10,40 € H.T, soit 12,4 M€ TTC. Soit 59,92 M€ TTC desquels il convient de déduire les rétributions actuellement versées aux barreaux au titre des aides à l'intervention de l'avocat (15,47 M€).

Total hypothèse basse : 44,45 M€ TTC en année pleine soit 22,22 M€ TTC en 2011.

Ce schéma a été présenté aux président et vice-présidents du CNB, en insistant sur trois caractéristiques :

- d'une part, l'objectif de mettre en œuvre une réforme de la garde-à-vue qui conduise les avocats à assumer les responsabilités qui leurs sont proposées dans le nouveau cadre législatif et qu'ils réclament depuis longtemps ;
- d'autre part, un système transitoire, le nouveau régime intégrant des hypothèses sur l'évolution du nombre de gardes-à-vue ; de ce fait, il a été proposé aux responsables du CNB un suivi conjoint et mensuel de la mise en œuvre du nouveau régime, permettant, mi-2011 par exemple, une adaptation du nouveau système d'aide juridictionnelle, si le besoin en apparaissait indispensable ;
- enfin, la plasticité : la situation des barreaux par rapport aux besoins liés à la réforme de la garde-à-vue rend en effet nécessaire, *a fortiori* dans un premier temps, l'adoption d'organisations adaptées que seul le bâtonnier de chaque barreau est en mesure de proposer ; c'est dans cet esprit que l'indemnité d'astreinte serait versée au barreau, à charge pour le bâtonnier d'en répartir l'enveloppe en fonction des situations de son barreau.

Les modalités pratiques de cette réflexion avec le CNB avaient vocation à être précisées par la voie réglementaire.

Par une résolution de l'Assemblée générale des 17 et 18 juin 2011, le CNB précisait :

« Ne peut que prendre acte de la proposition gouvernementale inscrite dans le projet de loi de finances rectificative visant à créer une contribution de 35 euros pour le financement de l'aide juridictionnelle. Considère que cette disposition porte atteinte aux principes fondamentaux de gratuité et d'égal accès à la justice.

S'oppose à la modalité de cette contribution imposée, à peine d'irrecevabilité, à tout demandeur à une procédure civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale et ce tant devant les juridictions de l'ordre judiciaire qu'administrative. »

Par une résolution de l'Assemblée générale des 6 et 7 juillet 2012, le CNB demandait « la suppression de l'actuelle contribution pour l'aide juridique (taxe de 35 euros) qui pèse injustement sur le justiciable sans générer les recettes suffisantes au regard des besoins identifiés ». Le CNB préconisait « 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 23 mars 2012, le CNB procède à la première répartition entre les barreaux du produit de la CPAJ (timbre 35 €). Le premier rapport annuel, en date du 30 avril 2013, pour l'exercice 2012, fait état d'une recette s'élevant à 59.996.033 euros. En 2013, la perception de la CPAJ avait généré un produit de 61 370 016,46 euros. Pour l'année 2013, un montant global de 27 900 341 euros avait été reversé au CNB au titre de la CPAJ. Le rapport de gestion du CNB en date du 30 avril 2014 pour l'année 2013 indiquait en avant-propos : « *Le CNB a toujours considéré que le fait générateur de la taxe de 35 euros était de nature à constituer un frein à l'accès à la justice pour les personnes aux ressources les plus modestes, et se félicite à ce titre de sa suppression par la loi de finances 2014 pour les instances introduites à compter du 1er janvier 2014* ». Puis le CNB a réparti le reliquat des recettes générées par le timbre en 2020 (rapport annuel de gestion du 31 mai 2021).

Le rapport Moutchou-Gosselin de 2019 rappelle le mécanisme de la contribution pour l'aide juridique de l'époque :

« L'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 avait inséré dans le code général des impôts un article 1635 bis Q instaurant une contribution pour l'aide juridique dont le montant était fixé à 35 euros et qui était acquittée par tout justiciable introduisant une instance civile ou administrative.

Cette contribution était due, à peine d'irrecevabilité, dès l'introduction de l'instance.

En étaient dispensés les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ainsi que l'État.

Cette contribution s'appliquait à toutes les procédures intentées en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire et pour chaque instance introduite devant les juridictions administratives. Toutefois, le législateur avait exclu certaines procédures de son champ, lorsqu'il était apparu que l'acquittement de cette contribution pouvait apparaître comme une entrave disproportionnée au droit d'accès à la justice.

La contribution n'était ainsi pas due :

- pour certaines procédures de protection des droits comme les procédures intentées devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention ou le juge des tutelles ;*
- pour les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaires ;*
- pour les procédures d'inscription sur les listes électorales ;*
- pour les recours introduits devant le juge administratif 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, et pour le référé liberté.*

La circulaire du 30 septembre 2011 relative à la présentation de l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique avait par ailleurs précisé qu'étaient aussi exclues du paiement de la taxe les procédures dont la loi prévoit expressément qu'elles sont gratuites et sans frais, comme les procédures introduites devant les juridictions statuant en matière de contentieux de la sécurité sociale et les procédures douanières.

En pratique, lorsque l'instance était introduite par un auxiliaire de justice, ce dernier acquittait pour le compte de son client la contribution par voie électronique. Lorsque l'instance était introduite sans auxiliaire de justice, la partie acquittait cette contribution par voie de timbre ou par voie électronique.

Cette contribution était affectée au Conseil national des barreaux. Pour répartir le produit de la taxe entre les barreaux, le Conseil avait conclu une convention de gestion avec l'Union nationale des caisses autonomes de règlement pécuniaires des avocats. Le produit de la contribution était intégralement affecté au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle par l'intermédiaire des caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats.

Le rendement annuel moyen de cette contribution s'établissait à 59,4 millions d'euros.

L'article 128 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a abrogé l'article 1635 bis Q du code général des impôts, si bien que la contribution, considérée comme un frein à l'accès au juge pour les justiciables ayant des revenus modestes mais n'étant pas pour autant éligibles à l'aide juridictionnelle, n'a plus été due pour les instances introduites après le 31 décembre 2013 ».

Lorsque le gouvernement a décidé de supprimer la contribution pour l'aide juridique de 35 euros dans la loi de finances initiale pour 2014, il a rappelé l'atteinte portée au principe de gratuité de la justice et les freins à l'accès au juge.

Ainsi dans son rapport remis au Parlement d'évaluation préalable des articles du PLF 2014, le gouvernement indique :

*« Le principal obstacle au droit d'accéder à un juge reste le coût du procès qui dissuade certains justiciables d'exercer leurs droits. La gratuité des actes de justice, instituée par la loi du 30 décembre 1977 avait à cet égard constitué un moyen efficace pour faciliter l'accès à la justice. **Tout en portant atteinte au principe de gratuité des actes de justice, la contribution pour l'aide juridique est de nature à limiter l'accès à la justice des citoyens modestes dont les revenus excèdent de peu les plafonds de l'aide juridictionnelle partielle. Elle constitue un frein à la reconnaissance de certains droits, notamment dans les contentieux du travail, de la consommation ou de la famille.** Dès le 5 juillet 2012, la Garde des sceaux a rappelé devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale que cette contribution limitait l'accès au droit et à la justice des personnes aux revenus modestes. De fait, cette limitation est corroborée par la baisse du taux de saisine de certaines juridictions de près de 10 % depuis l'introduction de la CPAJ. Ainsi, **une diminution des saisines de l'ordre de 13 % entre le premier semestre de l'année 2011 et le premier semestre de l'année 2012, a été constatée dans les contentieux de faible montant, tels que les injonctions de payer. Cette baisse, contemporaine de l'introduction du timbre à 35 euros, confirme l'incidence de la CPAJ dans les petits litiges lorsque le gain escompté est faible.** »*

Le 23 juillet 2013, Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice, avait annoncé, à l'occasion de sa visite au bureau d'aide juridictionnelle de Paris :

*« - La suppression dès le projet de loi de finances 2014 de la taxe obligatoire de 35 € imposée aux justiciables par la loi de finances rectificative de 2011.
- La majoration de 60 M€ des crédits budgétaires affectés à l'aide juridictionnelle pour compenser la disparition de ce mode de financement issu du timbre fiscal.
L'instauration par le précédent gouvernement de la contribution pour l'aide juridique de 35 €, exigible pour chaque instance, pour financer l'aide juridictionnelle a eu pour **conséquence de pénaliser les justiciables les plus vulnérables.**
En rendant payant l'accès au juge pour des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, ce timbre de 35 € a entraîné une restriction incontestable de leur accès à la justice, en dépit des cas d'exemption dont était assortie la contribution pour l'aide juridique.
Les contentieux du travail, de la famille, du logement et les contentieux administratifs ont été particulièrement affectés.
La garde des Sceaux entend recréer le lien entre le justiciable et l'institution judiciaire, par une justice de proximité accessible au plus grand nombre, dans l'ensemble de nos juridictions. »³*

La garde des Sceaux avait en outre précisé, en décembre 2013, au moment de la suppression de la CPAJ, que :

*« Cette contribution pour l'aide juridique de 35 € exigée en première instance, instaurée par le précédent gouvernement par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, **était de nature à décourager certains justiciables ne bénéficiant pas de l'aide juridictionnelle et n'ayant pas des revenus suffisants, à faire valoir leurs droits en justice en demande.** »*

Les publications officielles rappellent que :

*« **La suppression de cette taxe témoigne de la volonté de la Garde des sceaux de recréer le lien entre le justiciable et l'institution judiciaire, promouvant une justice de proximité accessible au plus grand nombre.** »⁴*

La suppression de la taxe de 35 euros a été motivée par la restriction de l'accès à la justice qu'elle a entraînée.⁵

Les propos tenus, tant par la ministre de la Justice que par le gouvernement, à l'époque, constituent des arguments toujours pleinement pertinents dans le contexte actuel.

Le CNB a donc fini par être entendu puis s'est focalisé sur la demande de création de financements complémentaires et l'opposition ferme à la taxation du chiffre d'affaires des professions juridiques (voir motion des 24-25 mai 2013 ci-annexée).

³ <https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/archives-acces-justice-suppression-taxe-35-euros>

⁴ <https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/archives-abrogation-contribution-laide-juridique>

⁵ <https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/archives-acces-justice-suppression-taxe-35-euros>

2. Les REBAJ

La loi n° 2014-1654 de finances pour 2015 du 29 décembre 2014 a instauré des ressources extrabudgétaires pour l'aide juridictionnelle, et a affecté au CNB les recettes issues des droits prévus aux articles 302 bis Y, 1001 et 1018 A du code général des impôts, afin de compléter les crédits budgétaires destinés au règlement des missions d'aide juridictionnelle aux avocats.

Pour mémoire, les droits visés sont ci-après détaillés :

- 1) Article 302 bis Y du code général des impôts : « *Les actes des huissiers de justice sont soumis à une taxe forfaitaire de 11,16 €. [...] Le produit de la taxe est affecté, dans la limite de 11 millions d'euros par an, au Conseil national des barreaux* ».
- 2) Article 1001 du code général des impôts : « *Le tarif de la taxe spéciale sur les contrats d'assurances est fixé [...] 5^{ter} [à] 11,6 % pour les assurances de protection juridique définies aux articles L. 127-1 du code des assurances et L. 224-1 du code de la mutualité, autres que celles ayant pour objet exclusif ou principal de prendre en charge la défense pénale et le recours de droit commun en vue d'obtenir la réparation d'un préjudice personnel de l'assuré, suite à un accident ; [...] Le produit de la taxe est affecté aux départements et [...] à la métropole de Lyon, à l'exception : [...] [d]une fraction du produit de la taxe afférente aux contrats mentionnés au 5^o ter, qui est affectée, pour la part correspondant à un taux de 2,6 % et dans la limite de 25 millions d'euros par an, au Conseil national des barreaux.* »
- 3) Article 1018 A du code général des impôts : *Les décisions des juridictions répressives, à l'exception de celles qui ne statuent que sur les intérêts civils, sont soumises à un droit fixe de procédure dû par chaque condamné. [...] Le produit de ce droit est affecté, dans la limite de 7 millions d'euros par an, au Conseil national des barreaux. [...]*

Ces 7 millions d'euros générés par an devaient abonder le budget de l'aide juridictionnelle et compenser la suppression de la démodulation. En effet, la loi de finances pour 2015 avait abrogé la suppression de la modulation de l'UV qui avait été prévue par la loi de finances pour 2014 à compter du 1^{er} janvier 2015.⁶

Par loi n° 2015-1795 de finances pour 2016 du 29 décembre 2015 (art. 42), l'article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 affectait ainsi au CNB les recettes issues :

- 1) de la taxe sur les assurances de protection juridique visée à l'article 1001 du code général des impôts, à hauteur de 45 millions d'euros à compter de 2017 (article 42 IV de la loi de finances pour 2016 ;
- 2) de l'affectation d'une fraction du produit des amendes pénales (article 42 V de la loi de finances pour 2016) à hauteur de 38 millions d'euros à compter de 2017.

Ces financements permettaient de compléter les crédits budgétaires destinés au règlement des missions d'aide juridique. Ce dispositif au départ ne concernait que les missions d'aide juridictionnelle puis s'est étendu aux missions d'aide à l'intervention de l'avocat. En 2018, ce complément équivaut à celui reversé en 2017, soit 83 millions d'euros. En 2016, son niveau égalait seulement celui des ressources procurées par la contribution pour l'aide juridique, à savoir 63 millions d'euros.

L'article 81 V de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a retiré au CNB l'affectation du complément de financement tiré des REBAJ. L'**article 1001 du code général des impôts**, ci-après reproduit pour partie, a ainsi été modifié afin d'affecter ledit complément au budget général de l'Etat.

*« Le tarif de la taxe spéciale sur les contrats d'assurances est fixé :
[...]*

*6° Pour toutes autres assurances :
A 9 %.*

Les risques d'incendie couverts par des assurances ayant pour objet des risques de transport sont compris dans les risques désignés sous le 3° ou sous le 5° bis.

⁶ La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 avait supprimé, à compter du 1^{er} janvier 2015, le système de modulation de l'unité de valeur de référence, qu'elle a corrélativement revalorisée à 22,84 euros, contre 22,50 euros depuis 2007, soit une hausse de 1,5%. Elle a également supprimé, à compter de cette date, le caractère annuel de la fixation de l'unité de valeur en loi de finances. Mais la suppression de ce mécanisme s'est plutôt avérée dommageable, l'unification de l'UV ayant eu pour effet des baisses de rétribution. Pour cette raison, la modulation a été rétablie par loi de finances pour 2016, article 42, fixant l'unité de valeur de référence à 26,50 euros (3 groupes au lieu de 10 initialement avec une majoration allant de zéro à 2 euros suivant arrêté du 12 janvier 2016 fixant la majoration des unités de valeur pour les missions d'aide juridictionnelle). La loi de finances pour 2017 (art. 135) a définitivement supprimé la modulation et porté l'UV à un montant de 32 euros sur tout le territoire.

Le produit de la taxe est affecté aux départements et, dans les conditions prévues au 2° de l'article L. 3662-1 du code général des collectivités territoriales, à la métropole de Lyon, à l'exception :
a) *D'une fraction du produit de la taxe afférente aux contrats mentionnés au 5° ter, qui est affectée, à hauteur de 35 millions d'euros en 2016 et de 45 millions d'euros à compter de 2017, au budget général de l'Etat ;*
[...] »

Cette nouvelle rédaction du a) du 6° de l'article 1001 du CGI avait conduit le CNB à interroger les Pouvoirs publics quant à la destination de ces sommes. Alors que cette disposition n'affecte pas clairement ces sommes au paiement des avocats intervenant à l'aide juridique, la profession d'avocat n'a reçu que l'engagement verbal des représentants du Gouvernement de ne pas employer autrement ces sommes. Une telle promesse était évidemment insuffisante au regard de la nature fluctuante des orientations politiques.

Les recettes complémentaires ainsi générées, tant par la CPAJ que par les REBAJ, n'ont jamais suffi à combler l'insuffisance des fonds étatiques alloués à l'aide juridique. En définitive, aucun de ces dispositifs n'a été à même de répondre au besoin de financement de l'aide juridictionnelle, question qui se pose de longue date.

IV. LES AUTRES SOLUTIONS POSSIBLES

Sans remettre en cause l'opposition de principe rappelée ci-dessus, le CNB entend rappeler que des solutions, autres que la contribution à l'aide juridique, sont envisageables.

1. Les solutions rappelées dans les débats relatifs au PLF 2025 et la résolution des 3-4 juillet 2025

D'autres solutions que la création d'une contribution à l'aide juridique ont été rappelées par la profession dans le cadre des débats relatifs au PLF 2025, à titre de pistes de réflexion.

Même si le contexte budgétaire urgent est entendu, un temps doit nécessairement pouvoir être donné pour que des chantiers en cours soient mis en œuvre et/ ou produisent leurs résultats.

Ces chantiers pourraient être poursuivis et retravaillés à l'aune, notamment, de divers rapports de la Cour des comptes, afin d'améliorer les pilotages et les objectifs à tenir.

Le mécanisme dit de l'aide juridictionnelle garantie est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021. Il permet de sécuriser l'indemnisation de l'avocat dans des procédures d'urgence, sans décision du Bureau d'aide juridictionnelle. L'Etat peut recouvrer le montant de l'indemnisation versée à l'avocat, auprès du justiciable, lorsque celui-ci ne relève *in fine* pas de l'aide juridictionnelle.

Le décret n° 2024-193 est relatif au recouvrement de l'aide juridictionnelle et de l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles date du 6 mars 2024 et fixe une entrée en vigueur du recouvrement au 1^{er} janvier 2026. Le recouvrement permettra d'amoindrir le coût réel final de l'AJ garantie.

La Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2023 relatif à l'aide juridique (observations définitives d'octobre 2023, soulignait la nécessité de ce recouvrement dans la recommandation suivante :

« Recommandation n° 4 (SG du ministère de la justice) : En application de la loi de finances pour 2023, mettre en place sans retard le dispositif de recouvrement des versements d'aide juridictionnelle garantie indus ».

Pour la profession d'avocat, les travaux informatiques ont été réalisés dès le début de l'année 2023 pour permettre d'adresser, à travers les interconnexions avec le SIAJ, les données nécessaires au recouvrement, par les bureaux d'aide juridictionnelle, auprès des personnes qui *in fine* ne seraient pas éligibles.

Le décret n° 2025-257 du 20 mars 2025⁷ portant sur la rétribution au titre de l'aide juridictionnelle des avocats assistant plusieurs parties a modifié l'article 92 du décret du 28 décembre 2020.⁸ Ce décret répond au rapport de la Cour des comptes de juillet 2023.

La Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2023 relatif à l'aide juridique, rapport définitif d'octobre 2023 rappelait que « *le projet annuel de performance du programme 101 comporte quatre indicateurs relatifs à l'aide juridictionnelle (action 1) : le délai de traitement des demandes d'admission, le coût du traitement des demandes d'admission, le taux de mise en recouvrement, et la part des demandes d'aide juridictionnelle déposées et traitées par voie dématérialisée, indicateur ajouté en 2021, en lien avec le déploiement de SIAJ* ».

Dans un objectif de bon fonctionnement du service public de la justice et dans l'intérêt des justiciables, les chantiers numériques en cours ont une place importante. Plusieurs projets numériques importants sont en cours. Pour le seul périmètre de la commission accès au droit et à la justice du CNB, deux projets doivent être particulièrement soulignés :

□ **SIAJ (système d'information de l'aide juridictionnelle) :**

- Le SIAJ. Il est développé sur tout le territoire, et l'interface côté justiciable et côté BAJ est terminée.
- La profession a accompagné le déploiement du SIAJ dès son origine en fournissant en continue les données d'annuaire issues du Tableau des Ordres pour que les bureaux d'aide juridictionnelle disposent d'un annuaire à jour des avocats et pour la transmission aux CARPA des demandes d'admission participant ainsi à l'intégrité et à la qualité des données. Ces échanges se réalisent via la Plateforme de l'Etat (PFE) et donnent satisfaction.
- La désignation des avocats commis d'office par le bâtonnier via SIAJ a débuté en mars / avril 2025 grâce aussi aux connexions existantes avec la PFE.
- En revanche, alors que l'avocat est un acteur incontournable et que la profession n'a eu de cesse, depuis 2018, de solliciter un accès via SIAJ, pour aider à déposer la demande d'aide juridictionnelle et pour interagir avec le BAJ, ces développements ne sont en l'état pas encore intervenus.
- Les travaux à mener restent importants. Et ce d'autant plus qu'un dossier déposé par un avocat est en général complet, de sorte que les délais de traitement par les BAJ s'en trouvent alors réduits.

□ **SIAM (système d'information des attestations de mission) :**

- Le SIAM : futur outil de dématérialisation des attestations de mission. Les travaux sont en cours. Il fluidifiera les relations entre avocats et greffiers, et le travail des greffiers, autour de la délivrance des attestations de missions. Il permet des économies de papier importantes. Il constituera également un outil supplémentaire de pilotage pour le ministère de la Justice.

Ces deux outils constituent des outils de pilotage de l'aide juridique important pour le ministère de la Justice et pour les acteurs de celle-ci, tels que les avocats. Ils représentent des sources d'économies : économies de papiers (pour mémoire une attestation de mission comporte aujourd'hui 3 ou 4 pages) et d'économies en moyens humains (temps de greffe).

S'agissant du recouvrement de l'AJ garantie, SIAJ et SIAM, dégressivité, un temps est nécessaire pour évaluer les retombées et permettre de mesurer les économies précises réalisées.

En revanche, les travaux autour du pilotage de l'AJ et des indicateurs pourraient se poursuivre.

Par ailleurs, dans sa résolution des 3 et 4 juillet 2025, le CNB a notamment insisté sur les dispositifs :

□ **en vigueur :**

- la contribution pour la justice économique entrée en vigueur le 1er janvier 2025 devant les Tribunaux des activités économiques ;
- le recouvrement de l'aide juridictionnelle, restant à parfaire ;
- l'augmentation significative des droits fixes de procédure en matière pénale depuis le 16 février 2025 ;

⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051362611#>;

⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000042748692

□ à venir :

- la mise en œuvre, à compter du 1er janvier 2026, du recouvrement de l'aide juridictionnelle garantie entrée en vigueur le 1er juillet 2021 ;

Le CNB a également insisté sur l'économie réalisée par l'Etat en suite de la modification de l'article 92 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 relatif à la dégressivité de l'indemnisation de l'avocat intervenant pour plusieurs parties, article modifié par le décret n° 2025-257 du 20 mars 2025.

2. Les sources de financement complémentaires de l'AJ antérieurement travaillées par la profession

Le CNB a travaillé, antérieurement, des sources de financement complémentaires de l'AJ.

a. Une taxe sur les contrats de carte bancaire

Au cours de débats antérieurs relatifs au financement de l'aide juridictionnelle, la profession avait préconisé une taxe d'un euro sur les contrats de carte bancaire, taxe affectée à l'aide juridictionnelle.

b. La perception d'un droit affecté sur les droits d'enregistrement

En 2012, la profession a proposé la perception d'un droit affecté sur les droits d'enregistrement. Voici les extraits du rapport correspondant :

Les droits d'enregistrements sont des impôts perçus sur certains actes juridiques et mutations verbales (art. 635 et suivants du code général des impôts).

Ils sont fixes, proportionnels ou progressifs. Ils ont le caractère d'impôts indirects ou d'impôts sur le capital. L'article 635 du code général des impôts énumère les actes qui doivent être enregistrés dans le délai d'un mois à compter de leur date. Les principaux actes donnant lieu à perception de droits d'enregistrement sont les suivants :

- droits sur les ventes d'immeubles ;
- cessions de fonds de commerce et opérations assimilées ;
- actes de formation de sociétés ou GIE ;
- apports faits aux personnes morales passibles de l'IS ;
- prorogations et dissolutions, augmentation de capital, fusion (...)
- cessions de droits sociaux ;
- droits de succession et de donation.

Ces droits sont calculés et acquittés lors de la formalité de l'enregistrement par l'administration en charge de la recevoir.

La perception d'un droit affecté sur les droits d'enregistrement comporte de nombreux avantages au titre desquels le fait que les actes soumis à enregistrement sont nombreux et portent souvent sur des sommes élevées mais aussi celui que les actes enregistrés sont des actes juridiques, ce qui maintiendrait un lien avec l'objet de la taxation proposée.

En outre, cette perception s'inscrirait dans une organisation d'ores et déjà en place, donc sans coût complémentaire d'organisation ou réorganisation.

Il est constant qu'une augmentation modérée des droits serait donc relativement indolore à tous égards.

Ainsi, il convient de souligner que le rapport ci-avant cité de Madame le Député George Pau-Langevin et Monsieur le Député Philippe Gosselin, proposait d'augmenter les droits d'enregistrement (droits fixes, proportionnels et progressifs) perçus de 3,5% en limitant toutefois les actes soumis à cette taxation, ceux opérant une mutation de biens ou de droits.

A titre d'exemple, pour une cession de fonds de commerce, l'article 719 du code général des impôts dispose que :

« Les mutations de propriété à titre onéreux de fonds de commerce ou de clientèles sont soumises à un droit d'enregistrement dont les taux sont fixés à :

FRACTION DE LA VALEUR TAXABLE	Tarif applicable (en pourcentage)
N'excédant pas 23 000 €	0
Supérieure à 23 000 € et n'excédant pas 107 000 €	2
Supérieure à 107 000 € et n'excédant pas 200 000 €	0,60
Supérieure à 200 000 €	2,60

Le droit est perçu sur le prix de la vente de l'achalandage, de la cession du droit au bail et des objets mobiliers ou autres servant à l'exploitation du fonds. Ces objets doivent donner lieu à un inventaire, détaillé et estimatif, dans un état distinct dont trois exemplaires, rédigés sur des formules spéciales fournies par l'administration, doivent rester déposés au service des impôts où la formalité est requise. »

S'il est envisagé le taux le plus élevé, 2,60%, le rehaussement proposé conduirait à le porter à 2,69%. Ce rehaussement apparaît donc comme raisonnable et permettrait un peu plus que le doublement du budget actuel de l'aide juridictionnelle.

Si l'assiette de cette nouvelle taxation par rehaussement des droits d'enregistrement doit être plus large possible, les actes des notaires, les actes des huissiers de justice et les décisions des juridictions de l'ordre judiciaire lorsqu'elles donnent ouverture à un droit proportionnel ou progressif, qui figurent à l'article 635 du code général des impôts, pourraient en être exclus.

En se référant aux tableaux récapitulatifs « Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes » du tome 1 du fascicule Recettes « Evaluation des voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2012, le produit résultant de l'augmentation de 3,5% de ces droits serait de 360 millions d'euros.

Pour chacune des catégories d'actes et de mutations, le produit de cette augmentation de 3,5% des droits serait le suivant :

- mutations à titre onéreux de créances ou de rentes : 16,4 M€
- mutations à titre onéreux de fonds de commerce : 6,8 M€
- mutations à titre onéreux de meubles corporels : 35 K€
- mutations à titre onéreux d'immeubles et de droits immobiliers : 0,17 M€
- mutations à titre gratuit entre vifs (donations) : 4 M€
- mutations à titre gratuit par décès : 263 M€
- autres conventions et actes civils : 18,2 M€
- taxe de publicité foncière : 14,8 M€

A compter de l'année suivant l'instauration de cette augmentation des droits applicables à l'ensemble des actes énumérés à l'article 635 du code général des impôts, à l'exception des 1° et 2° du 1 et du 1° du 2, la loi de finances de chaque année fixera le montant de ce prélèvement affecté au futur fonds d'aide à l'accès à la justice, sans que celui-ci puisse être inférieur à 360 M €.

c. La perception d'un droit forfaitaire sur les actes juridiques faisant l'objet d'un dépôt et/ou d'une publicité sans faire faire l'objet d'un enregistrement

Le rapport de 2012 proposait également **la perception d'un droit forfaitaire sur les actes juridiques faisant l'objet d'un dépôt et/ou d'une publicité sans faire l'objet d'un enregistrement.**

Le rapport précisait que :

La législation en vigueur impose dans certaines hypothèses le dépôt d'actes juridiques, voire leur publicité, sans pour autant qu'ils soient soumis à la formalité d'enregistrement.

Ainsi, à titre d'exemple, en matière de propriété intellectuelle, il est notamment déposé les brevets (16.580 en 2010), les marques (91.928 en 2010), les dessins et modèles (80.352 en 2010) auprès de l'INPI.

De la même façon, les greffes des tribunaux de commerce reçoivent le dépôt de nombreux actes ayant trait à la vie des sociétés comme des commerçants.

Ces actes sont facilement identifiables et il pourrait être établi la perception d'un droit forfaitaire au dépôt ou lors de la publication desdits actes.

Cette perception s'inscrirait dans une organisation d'ores et déjà en place et la collecte serait effectuée par les organismes recevant le dépôt ou procédant à la publicité de ces actes.

Dès réception de la taxe, le collecteur privé la reverserait à l'instar du mécanisme mis en place pour la TVA.

3. La question de la régulation des contentieux

Le ministère de la Justice semble vouloir utiliser la contribution à l'aide juridique comme un mécanisme de régulation ou un mécanisme permettant de favoriser certains types de procédures.

Si l'objectif est de réguler et, le cas échéant, d'éviter certaines procédures abusives, il est rappelé qu'un mécanisme d'amende civile existe dans notre droit français, en cas de procédure abusive ou dilatoire (article 32-1 du CPC).

4. Les autres taxes existantes

Il convient de rappeler que les droits fixes de procédure en matière pénale ont fait l'objet d'une augmentation importante.

Il est également rappelé que les taxes sur les contrats de protection juridique sont toujours appelées.

V. LA PROFESSION OPPOSÉE À LA CAJ RÉPOND AUX QUESTIONS

La profession ne peut qu'être opposée à toute contribution ou taxe pouvant conduire à créer des freins à l'accès au droit et à l'accès à la justice. Elle considère que l'aide juridictionnelle, en tant que politique publique, doit être financée par l'Etat, sans contribution remettant en cause le principe de gratuité de la justice.

Le ministère de la Justice a pris bonne note de ce que la profession d'avocat est opposée à la réinstauration d'une contribution à l'aide juridique et a compris que la profession ne changerait pas d'avis.

Le ministère de la Justice considère toutefois nécessaire que les observations de la profession puissent être exprimées sur le montant de la contribution envisagée, sur les contentieux à exclure et les types de justiciable à exclure, ainsi que sur les sujets prioritaires pour la profession. Le V répond aux questions posées.

A nouveau, il est rappelé en préambule de ce paragraphe, les motifs de la suppression de la contribution pour l'aide juridique de 35 euros en 2013.

Lorsque le gouvernement a décidé de supprimer la contribution pour l'aide juridique de 35 euros dans la loi de finances initiale pour 2014, il a rappelé l'atteinte portée au principe de gratuité de la justice et les freins à l'accès au juge.

Dans son rapport remis au Parlement d'évaluation préalable des articles du PLF 2014, le gouvernement indique :

« Tout en portant atteinte au principe de gratuité des actes de justice, la contribution pour l'aide juridique est de nature à limiter l'accès à la justice des citoyens modestes dont les revenus excèdent de peu les plafonds de l'aide juridictionnelle partielle. Elle constitue un frein à la reconnaissance de certains droits, notamment dans les contentieux du travail, de la consommation ou de la famille. Dès le 5 juillet 2012, la Garde des sceaux a rappelé devant la Commission des lois de l'Assemblée nationale que cette contribution limitait l'accès au droit et à la justice des personnes aux revenus modestes. De fait, cette limitation est corroborée par la baisse du taux de saisine de certaines juridictions de près de 10 % depuis l'introduction de la CPAJ. Ainsi, une diminution des saisines de l'ordre de 13 % entre le premier semestre de l'année 2011 et le premier semestre de l'année 2012, a été constatée dans les contentieux de faible montant, tels que les injonctions de payer. Cette baisse, contemporaine de l'introduction du timbre à 35 euros, confirme l'incidence de la CPAJ dans les petits litiges lorsque le gain escompté est faible. »

Le 23 juillet 2013, Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, ministre de la Justice, avait annoncé, à l'occasion de sa visite au bureau d'aide juridictionnelle de PARIS :

*« L'instauration par le précédent gouvernement de la contribution pour l'aide juridique de 35 €, exigible pour chaque instance, pour financer l'aide juridictionnelle a eu pour **conséquence de pénaliser les justiciables les plus vulnérables.***

En rendant payant l'accès au juge pour des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, ce timbre de 35 € a entraîné une restriction incontestable de leur accès à la justice, en dépit des cas d'exemption dont était assortie la contribution pour l'aide juridique.

Les contentieux du travail, de la famille, du logement et les contentieux administratifs ont été particulièrement affectés.

La Garde des sceaux entend recréer le lien entre le justiciable et l'institution judiciaire, par une justice de proximité accessible au plus grand nombre, dans l'ensemble de nos juridictions »⁹.

Christiane TAUBIRA, garde des Sceaux, ministre de la Justice, avait précisé, en décembre 2013, au moment de la suppression de la CPAJ, que :

*« Cette contribution pour l'aide juridique de 35 € exigée en première instance, instaurée par le précédent gouvernement par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, **était de nature à décourager certains justiciables ne bénéficiant pas de l'aide juridictionnelle et n'ayant pas des revenus suffisants, à faire valoir leurs droits en Justice en demande** ».*

Les publications officielles rappellent que : *« **La suppression de cette taxe témoigne de la volonté de la Garde des sceaux de recréer le lien entre le justiciable et l'institution judiciaire, promouvant une justice de proximité accessible au plus grand nombre** »¹⁰.*

La profession répond aux questions qui lui ont été posées.

Ce travail a été réalisé durant la période estivale, en moins de deux mois et dans des conditions particulièrement contraignantes.

Il a été mené sur la base des questions posées à la profession dans le courrier du garde des Sceaux du 26 juin ainsi qu'au cours d'une réunion le 11 juillet 2025.

Il est rappelé que depuis lors, une instabilité politique supplémentaire a vu le jour.

Des discussions se poursuivront après l'AG. L'AG donne mandat à la Présidente du CNB en lien avec la Présidente de la commission ADJ de les poursuivre.

1. Le montant de la contribution pour l'aide juridique

Le montant de la contribution à l'aide juridique constitue une préoccupation majeure.

En effet, des effets délétères avaient déjà pu être constatés lors de l'expérience de la CPAJ entre 2011 et 2023.

Une diminution des saisines avait pu être constatée dans certaines matières.

Le dispositif laissait, en marge du système judiciaire, certaines catégories de population fragilisées.

A ce titre, la profession rappelle que la contribution à l'aide juridique de 35 euros en vigueur entre 2011 et 2013 posait difficultés pour les raisons ci-dessus rappelées.

Une contribution de 50 euros aggraverait nécessairement les constats réalisés lors de la précédente expérience.

⁹ <https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/archives-acces-justice-suppression-taxe-35-euros>

¹⁰ <https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/archives-abrogation-contribution-laide-juridique>

2. Le périmètre de la contribution pour l'aide juridique

La profession apporte ce qu'elle considère comme des lignes rouges quant aux types de procédures et quant au public à protéger.

Il est envisagé de créer une contribution à l'aide juridique applicable aux instances relevant de la procédure civile.

L'assiette porterait sur la **procédure civile** au sens large, à savoir les affaires **civiles, commerciales**, voire **prud'homales**.

Sont exclues les procédures pénales et administratives.

Des **exclusions** sont d'ores et déjà envisagées, par rapport à **certains justiciables ou certains contentieux** :

- Bénéficiaires de l'AJ.
- Contentieux de la protection des majeurs.
- Soins psychiatriques sans consentement.
- Assistance éducative.
- Rétention des étrangers.
- Surendettement.
- CIVI.
- Ordonnance de protection.

Il est également envisagé d'exclure les procédures pour lesquelles il est considéré qu'elles représentent un cercle vertueux. Exemple : requête aux fins d'homologation d'une convention.

La profession ne peut que partager les exclusions envisagées. Elle entend formuler des remarques complémentaires.

Les exclusions supplémentaires exposées ci-après ne sont pas exhaustives.

La profession considère nécessaire bien évidemment **d'exclure les procédures ayant un lien étroit avec les droits et libertés fondamentaux**. En cela elle ne peut que souscrire à l'exclusion des procédures pénales, des procédures relatives au droit des étrangers, mais également à la protection des majeurs et aux soins psychiatriques sans consentement, outre le contentieux électoral.

La profession suggère d'exclure les procédures concernant **des matières ou des personnes à protéger du fait de leur vulnérabilité**.

Les bénéficiaires de l'AJ doivent en tout état de cause être exclus du mécanisme de la CAJ compte tenu de leur situation particulière, les plaçant dans l'impossibilité de régler une telle contribution. Pour garantir une exclusion effective des bénéficiaires de l'AJ, il est nécessaire de prévoir un mécanisme équivalent à celui qui existait en 2011-2013. Le décret n° 2011-1202 du 28 septembre 2011¹¹ prévoyait 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. A 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 justifie 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. »

La profession, opposée à la contribution à l'aide juridique, alerte néanmoins, si celle-ci était adoptée, sur la nécessité qu'aucune irrecevabilité ne puisse être prononcée sans invitation préalable à régulariser, dans un certain délai.

¹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000024602249>

Différents types de vulnérabilités peuvent être mis en avant pour retenir des exemptions :

□ **Vulnérabilité économique ou financière :**

- Bénéficiaires de l'AJ.
- Exonération pour certaines procédures collectives : lorsque la demande est formulée par le débiteur et porte sur une liquidation judiciaire.
- Exonération des procédures de faillite civile en Alsace Moselle : il s'agit d'une procédure permettant l'effacement des dettes pour les particuliers comme pour les entreprises (articles L670-1 et suivants du code de commerce).
- Exonération des procédures relatives au surendettement.
- Exonération pour les contentieux de prestation de sécurité sociale et d'aide sociale.
- Exonération pour les contentieux d'assurance chômage.

□ **Vulnérabilité psychique ou physique :**

- Exonération des procédures relatives à la protection des majeurs et aux majeurs protégés.
- Exonération des procédures relatives aux soins psychiatriques sans consentement.
- Exonération des procédures d'assistance éducative.
- Exonération des procédures relatives aux prestations versées en cas de handicap, plus particulièrement les procédures relevant du tribunal judiciaire et portant sur :
 - l'orientation ou l'insertion scolaire d'un enfant ou d'un adolescent handicapé ;
 - la désignation d'un établissement pour enfant, adolescent ou adulte handicapé ;
 - l'AAEH (allocation d'éducation de l'enfant handicapé) et ses compléments ;
 - l'allocation adulte handicapé et son complément (CPR) ;
 - le renouvellement de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) ou pour frais professionnels (ACFP) ;
 - la PCH (prestation de compensation du handicap) ;
 - l'accompagnement de personnes âgées handicapées de plus de 60 ans hébergées dans une structure spécialisée ;
 - la carte mobilité inclusion : mention invalidité/priorité.

□ **Les procédures civiles faisant suite à une condamnation pénale, initiées par la partie civile devant le juge judiciaire civile, ainsi que les procédures CIVI et d'ordonnance de protection.**

La vulnérabilité économique ou financière est susceptible d'être également constatée dans certains autres contentieux :

- Tout contentieux initié par les salariés devant le CPH.
- Les procédures devant le JEX initiées par les personnes faisant l'objet d'une mesure d'exécution forcée.
- Les procédures devant le JAF ayant un caractère alimentaire.

Une procédure particulière doit exister en la matière.

Par ailleurs, il est fondamental d'**exclure les procédures et situations susceptibles d'aboutir à faire payer deux fois (ou plus) la contribution à l'aide juridique, dans une même affaire.** Le décret n° 2011-1202 du 28 septembre 2011¹² prévoyait les exclusions suivantes, qu'il convient de reprendre :

- « [...] la contribution pour l'aide juridique n'est pas due lorsque la demande :
- « 1° Est formée à la suite d'une décision d'incompétence ;
 - « 2° A donné lieu à une précédente instance éteinte à titre principal par l'effet de la péremption, du désistement d'instance ou de la caducité de la citation ;
 - « 3° Tend à la modification, la rétractation ou la contestation d'une ordonnance rendue sur requête ;
 - « 4° Est consécutive à une mesure d'instruction ordonnée en référé ou sur requête ;
 - « 5° Constitue un recours formé à la suite d'une ordonnance ayant relevé son auteur de la forclusion résultant de l'expiration du délai de recours ;
 - « 6° Tend à l'interprétation, la rectification ou le complément d'une précédente décision, en application des articles 461 à 463 ;

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000024602249>

« 7° Porte sur la contestation, devant le président de la juridiction, de la vérification par le secrétariat de la juridiction des dépens dus au titre d'une instance ;
« 8° Est soumise à une juridiction de renvoi après cassation.
« Dans les cas aux 1° à 6°, la partie justifie de la décision ayant mis fin à la précédente instance lors de la nouvelle saisine.

Il convient également d'inclure les exemptions suivantes, déjà prévues dans le décret de 2011 :

« Ne constituent pas une instance au sens de l'article 1635 bis Q du code général des impôts et ne donnent lieu à aucune contribution pour l'aide juridique :
« 1° Les procédures soumises au procureur de la République, au greffier en chef ou au secrétariat d'une juridiction ;
« 2° Les procédures aux seules fins de conciliation, de certificat, d'acte de notoriété, de recueil de consentement ».

Les procédures JAF constituent un domaine délicat, en ce qu'il s'agit de la protection de la famille. Les procédures relatives aux ordonnances de protection doivent être exclues.

Les procédures relatives aux créances alimentaires doivent être exclues, en ce que de nombreuses procédures pourraient être évitées ou réalisées autrement, si la CAF n'incitait, par le biais de courrier aux informations partielles, à saisir le JAF. Certaines personnes se trouvent alors dans une situation de saisir le JAF uniquement pour répondre à une exigence de la CAF.

3. Fléchage

Le ministère de la Justice entend obtenir que la contribution à l'aide juridique envisagée soit affectée à l'AJ et prend acte de son engagement à porter ce dispositif que s'il existe un fléchage.

Il a été rappelé l'expérience des REBAJ. Parmi l'assiette des REBAJ, se trouvait notamment les contrats d'assurance de protection juridique. Si les REBAJ sont supprimés depuis 2019, la taxe relative au contrat de protection juridique est toujours prélevée mais n'est plus affectée à l'AJ.

La profession craint donc que la contribution soit, dans un premier temps, fléchée puis *in fine* qu'elle ne le soit plus, ce qui multiplierait les inconvénients du dispositif à l'encontre des justiciables.

4. Mécanisme dérogatoire d'appréciation

Afin de se prémunir contre les effets délétères dénoncés lors de l'expérience de la CPAJ en 2011-2013, un mécanisme dérogatoire apparaît indispensable, afin de pouvoir, dans certaines situations, accorder une exemption de paiement de la CAJ au profit de certaines personnes dans des cas spécifiques.

L'inquiétude principale de la profession à l'approche de l'éventuelle création d'une contribution à l'aide juridique porte sur les publics qui se situent juste au-dessus des plafonds d'éligibilité à l'aide juridictionnelle. Ces populations peuvent, en fonction des situations, se retrouver dissuadées de saisir la justice et risquent de rester en marge du système judiciaire.

Il s'agit d'un effet de bord préoccupant déjà dénoncé afin d'aboutir à la suppression de la CPAJ.

La profession recommande de créer un mécanisme équivalent à celui de l'article 6 de la loi du 10 juillet 1991, ci-après reproduit :

« L'aide juridictionnelle peut, à titre exceptionnel, être accordée aux personnes ne remplissant pas les conditions fixées à l'article 4 lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès ou, dans les litiges transfrontaliers mentionnés à l'article 3-1, si elles rapportent la preuve qu'elles ne pourraient faire face aux dépenses visées à l'article 24 en raison de la différence du coût de la vie entre la France et l'Etat membre où elles ont leur domicile ou leur résidence habituelle. »

5. Les thématiques prioritaires

Le ministère de la Justice entend recueillir les observations de la profession quant aux thématiques qu'elle estime prioritaires, en termes de financement de l'aide juridictionnelle et / ou de l'aide à l'intervention de l'avocat.

La profession partage les thématiques prioritaires déjà listées par le ministère de la Justice, à savoir :

- permettre l'indemnisation des renvois de comparution immédiate,
- répondre aux difficultés de prise en charge des frais de déplacements des avocats dans les territoires ultramarins,
- Wallis-et-Futuna,
- Saint Laurent du Maroni avec le projet de tribunal de plein exercice,
- l'application des peines.

La profession rappelle également qu'à ce stade, la victime ne peut pas être assistée au titre de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'intervention de l'avocat lors du dépôt de plainte.

Elle rappelle avoir porté, à plusieurs reprises, une demande de prise en charge au titre de l'aide à l'intervention de l'avocat, afin notamment d'assurer un équilibre des droits des parties dans la procédure pénale.

L'AG donne mandat à la Présidente du CNB en lien avec la Présidente de la commission ADJ de poursuivre des échanges avec le ministère de la Justice.

Anne-Sophie LEPINARD

Présidente de la commission Accès au droit et à la justice