

N° 502001
Conseil national des barreaux et autres.

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 17 novembre 2025
Décision du 12 décembre 2025

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

En 1581, M... avait conseillé à H N... de dispenser ses sujets de payer les juges et les tribunaux pour obtenir justice et le futur Henri IV s'était engagé à le faire lorsqu'il arriverait au trône. Quatre siècles plus tard, le ministre de la justice Alain Peyrefitte se félicitait de réaliser cette promesse en présentant devant l'Assemblée nationale le projet de texte qui deviendra la loi du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives.

Mais depuis lors, la royale promesse n'a pas été honorée avec constance puisque, vous le savez, ont été successivement institués un droit de timbre de quinze euros devant les juridictions administratives entre 1994 et 2003¹ puis une contribution pour l'aide juridique de 35 euros pour les instances formées devant les deux ordres de juridiction entre 2011 et 2014², tandis qu'un droit de timbre pour les procédures d'appel avec représentation obligatoire (225 euros actuellement) demeure appliqué depuis 2011³.

L'article 27 de la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice apporte une nouvelle entorse au principe de gratuité, en instituant à titre expérimental une « contribution pour la justice économique » pour chaque instance introduite devant le nouveau tribunal des activités économiques créé lui-même à titre expérimental par

¹ Avant son abrogation par le décret n°2003-1257 du 26 décembre 2003 relatif à la suppression du droit de timbre devant les juridictions administratives et modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative.

² Art. 1635 *bis* Q du code général des impôts (CGI) issu de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011.

³ Art. 1635 *bis* P du CGI.

l'article 26 et qui se substitue au tribunal de commerce en exerçant en outre certaines des compétences dévolues au tribunal judiciaire⁴. Cette mesure était au nombre des propositions émises par le comité des Etats généraux de la justice⁵ qui s'appuyait sur plusieurs exemples étrangers⁶.

Le barème de la contribution a été précisé par un décret du 30 décembre 2024 dont l'annulation vous est demandée par le Conseil national des barreaux (CNB) et sept barreaux, dont celui de Paris, ainsi que leurs bâtonniers respectifs.

A l'appui de leur requête, ils soulèvent une question prioritaire de constitutionnalité dirigée indistinctement contre les articles 26 et 27 de la loi précitée, que vous pouvez regarder comme visant seulement les deuxième à dixième alinéas de l'article 27 : les dispositions de l'article 26 qui instituent le tribunal des activités économiques ne sont en tout état de cause pas applicables au litige ; quant au premier et aux trois derniers alinéas de l'article 27 qui définissent le principe de la contribution et le cadre de l'expérimentation, le Conseil constitutionnel les a déclarés conformes par sa décision n°2023-855 DC du 16 novembre 2023, cette déclaration ciblée ne fermant toutefois pas la porte à une contestation des autres dispositions de l'article, qui précisent le champ des assujettis et le montant de la contribution , et qui sont donc applicables au litige.

Contrairement à ce que soutient le ministre, les requérants nous paraissent justifier dans l'instance principale d'un intérêt à agir (voyez en ce sens votre décision du 28 décembre 2012 statuant sur le recours du CNB contre le décret du 28 septembre 2011 relatif à la contribution pour l'aide juridique de 35 euros) mais vous n'êtes pas tenus d'y répondre à ce stade⁷.

Par sa décision QPC n° 2012-231/234 du 13 avril 2012, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que l'existence d'un droit de timbre, en l'occurrence pour l'introduction d'une instance devant une juridiction non pénale et pour les parties à l'instance d'appel lorsque la représentation est obligatoire, ne méconnaissait pas le droit à un recours juridictionnel garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ni l'égalité devant les charges publiques^{8,9}.

⁴ L'arrêté du garde des sceaux du 5 juillet 2024 a désigné douze tribunaux de commerce pour une expérimentation débutant le 1^{er} janvier 2025 (tribunaux de commerce de Marseille, du Mans, de Limoges, de Lyon, de Nancy, d'Avignon, d'Auxerre, de Paris, de Saint-Brieuc, du Havre, de Nanterre et de Versailles).

⁵ Voir en particulier le sous-rapport sur la justice économique et commerciale, p. 31.

⁶ Ainsi que le rappelle l'étude d'impact annexée au projet de loi, le système judiciaire français est, avec ceux de l'Espagne (s'agissant des personnes physiques) et du Luxembourg, l'un des rares systèmes entièrement gratuits en Europe ; en Allemagne, les frais et taxes de justice représentent 41 % du budget du système judiciaire en 2020.

⁷ CE 21 novembre 2014, *Sté Mutuelle des Transports Assurances*, n° 384353, aux tables.

⁸ Voir dans le même sens, au sujet du droit de timbre pour l'inscription à un concours administratif, dont le Conseil constitutionnel juge qu'il ne méconnaît pas le principe d'égal accès aux emplois publics dès lors qu'il ne

Néanmoins, par ses caractéristiques, la contribution pour la justice économique se distingue nettement de ces deux précédents législatifs au point de susciter au moins quatre interrogations suffisamment sérieuses pour justifier à nos yeux un renvoi au Conseil constitutionnel.

Pour commencer, la question de l'atteinte éventuelle au droit au recours se pose d'emblée en des termes différents en raison du changement radical d'échelle : le montant maximal de la contribution est en effet jusqu'à 3 000 fois supérieur à celui dont le Conseil était saisi en 2012.

L'article 27 de la loi dispose que le montant de la contribution est fixé par un barème défini par décret en Conseil d'Etat en tenant compte du montant des demandes initiales, de la nature du litige, de la capacité contributive de la partie demanderesse, appréciée en fonction du chiffre d'affaires, des bénéficiaires ou du revenu fiscal de référence, et de sa qualité de personne physique ou morale, dans la double limite de 5 % du montant des demandes cumulées au stade de l'acte introductif d'instance et d'un montant maximal de 100.000 euros.

Or pour juger en 2012 que la contribution pour l'aide juridique comme le droit de timbre dû en instance d'appel ne portaient pas une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction, le Conseil constitutionnel s'était fondé sur leur montant forfaitaire limité, égal respectivement à 35 et 150 euros, ainsi que sur les exemptions prévues en faveur des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et pour certains types de contentieux.

Au cas présent, le fait que le barème soit établi à raison de la capacité contributive des requérants apparaît propre à prévenir une atteinte disproportionnée, comme l'illustre en pratique le décret attaqué qui exonère intégralement les personnes morales dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions d'euros et les personnes physiques dont le revenu fiscal de référence est inférieur, par part, à 250.000 euros et qui réserve l'application du montant

constitue pas une entrave au libre accès aux emplois publics en raison, tant de son montant, qui n'a pas un caractère excessif, que des exonérations prévues au profit de personnes sans emploi (décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986).

⁹ Pour mémoire, la CEDH admet également la possibilité qu'un droit de timbre soit mis à la charge d'un demandeur pour l'introduction de son action en justice (v. notamment CEDH, 13 juillet 1995, *Tolstoy-Miloslavsky c. Royaume-Uni*, n° 18139/91, § 59 et suivants) mais veille à ce que le montant des frais, apprécié à la lumière des circonstances d'une affaire donnée, y compris la solvabilité du requérant et la phase de la procédure à laquelle la restriction en question est imposée, soient pris en compte pour déterminer si l'intéressé a bénéficié de son droit d'accès au tribunal (CEDH 24 mai 2006, *Weissman c. Roumanie*, n° 63945/00, points 37 à 44).

maximal de 100 000 euros aux personnes morales dont le chiffre d'affaire dépasse 1,5 milliards d'euros¹⁰. Les requérants ne sauraient utilement invoquer une incompétence négative en ce que la loi n'encadrerait pas suffisamment ce barème : le droit de timbre doit être regardé, ainsi que vous l'avez jugé en 2012 à la suite du Conseil constitutionnel¹¹, comme une imposition de toute nature et la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans la détermination de l'assiette ou du taux d'une imposition n'affecte par elle-même aucun droit ou liberté que la Constitution garantit, sauf dans le cas particulier où le législateur donne à l'administration le pouvoir de fixer, contribuable par contribuable, les modalités de détermination de l'assiette d'une imposition (décisions n° 2014-431 QPC du 28 novembre 2014 et n° 2016-622 QPC du 30 mars 2017). Par ailleurs, le législateur a pris soin d'exempter les demandeurs à l'ouverture d'une procédure amiable ou collective. Enfin, et ce point est central, seule la catégorie des litiges relevant de la compétence du tribunal des affaires économiques est concernée.

Nonobstant toutes ces garanties, la consistance tout à fait inédite de ce droit de timbre pourrait néanmoins justifier un nouveau regard du Conseil constitutionnel.

La deuxième difficulté se rapporte à la nature des objectifs poursuivis par le législateur et leur conciliation avec les différents principes constitutionnels en présence.

Dans sa décision de 2012, le Conseil constitutionnel avait écarté l'existence d'une atteinte disproportionnée au droit au recours en relevant, outre leur montant limité, le fait que les droits de timbre de première instance et d'appel poursuivaient des buts d'intérêt général en ce que le produit de la contribution due en première instance était versé au Conseil national des barreaux

pour tirer les conséquences de la réforme de la garde à vue et du droit à l'assistance effective de l'avocat, tandis que la contribution due en appel était affectée au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués pour accompagner les conséquences de la réforme de la profession. Ce raisonnement n'est pas transposable à la contribution pour la justice économique, qui est affectée au budget général de l'Etat.

La constitutionnalité d'un droit de timbre défini comme une pure « taxe de rendement » nous paraîtrait aisément défendable. Cependant le législateur a assigné à la contribution des objectifs qui la rattachent à une « taxe comportementale » et impliquent un contrôle de constitutionnalité plus étroit, l'étude d'impact du projet de loi la présentant comme destinée à « *lutter contre les recours abusifs et dilatoires* », « *envoyer un signal de qualité en luttant*

¹⁰ Pour leur part, les personnes physiques ne sont exposées au versement d'un montant maximal de 50.000 euros que lorsque leur revenu fiscal de référence par part excède un million d'euros.

¹¹ CE 28 décembre 2012, *Syndicat des avocats de France*, n° 353337 aux tables.

contre l'association d'idée faite par les entreprises qu'un service public gratuit est forcément de mauvaise qualité », et, surtout, « responsabiliser les parties dans l'engagement des procédures ».

L'adéquation au premier objectif visant à éviter les recours abusifs est très imparfaite, la contribution restant due indépendamment de l'issue du litige et du sérieux des prétentions¹².

Le deuxième objectif tiré de l'effet de signal tend à faire de l'accès au prétoire un bien à effet « Veblen » à élasticité-prix positive ; il n'est pas évident de voir dans ces considérations un objectif d'intérêt général.

Pour sa part, l'objectif de favoriser les modes alternatifs de règlement du litige¹³ entre directement en tension avec le droit au recours puisqu'il s'agit d'inciter financièrement les requérants à renoncer à faire valoir leurs droits devant un tribunal. Toutefois, en limitant le montant maximal de la contribution à 5% du gain attendu du recours contentieux, le législateur nous semble avoir assuré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée avec ce droit¹⁴ ; la question n'en reste pas moins inédite.

Une troisième difficulté tient, au regard cette fois du principe d'égalité devant les charges publiques, au champ des assujettis. Outre les demandeurs à l'ouverture d'une procédure amiable ou collective ainsi que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, le législateur a exempté du paiement de la contribution les personnes physiques ou morales de droit privé employant moins de 250 salariés. Or cette exclusion¹⁵, introduite par amendement à l'Assemblée nationale ne tient pas compte de la capacité contributive des assujettis¹⁶.

La dernière difficulté a trait aux effets collatéraux de la contribution sur le défendeur à l'instance. En effet, le septième alinéa de l'article 27 rend applicable, ce que nous sommes tentés de lire comme faisant obstacle à toute possibilité d'adaptation par voie réglementaire, les dispositions du code de procédure civile relatives aux dépens en application desquelles

¹² D'ailleurs, cet objectif paraît déjà satisfait par le dernier alinéa de l'article 27 qui prévoit que le tribunal des activités économiques peut, en cas de comportement dilatoire ou abusif d'une partie au litige, condamner celle-ci à une amende civile d'un maximum de 10 000 euros.

¹³ Afin notamment de répondre au paradoxe qui conduit à ce que la voie amiable, par les divers frais qu'elle occasionne, peut s'avérer nettement plus coûteuse pour les parties que la voie contentieuse.

¹⁴ Le décret du 30 décembre 2024 limite lui-même d'application de la contribution aux seuls requérants dont la valeur totale des prétentions est supérieure à un montant de 50 000 euros.

¹⁵ Ce seuil correspond à la définition des petites et moyennes entreprises donnée par le décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008.

¹⁶ Certes, au sujet de la cotisation « FNAL », le Conseil constitutionnel avait admis l'exemption des employeurs occupant moins de vingt salariés, mais il s'agissait alors d'une imposition assise sur les salaires (2017-657 QPC, 3 octobre 2017, paragr. 11).

(art. 695 et 696) la partie perdante est condamnée aux dépens, qui incluent les droits et taxes perçus par les greffes des juridictions, à moins que le juge par décision motivée n'en mette la totalité ou une fraction à la charge d'une autre partie.

La circulaire ministérielle du 6 février 2025 venue présenter la nouvelle contribution le résume plus clairement : « *si le défendeur est condamné aux dépens, il devra donc rembourser au demandeur la contribution acquittée* ». Certes, la contribution reste proportionnée aux prétentions initiales du demandeur donc aux sommes théoriquement exigibles du défendeur mais elle ne tient aucunement compte de ses capacités contributives.

Les requérants ne sauraient utilement invoquer ni une rupture d'égalité devant les charges publiques, ces sommes n'ayant plus le caractère d'une imposition, ni une atteinte aux droits de la défense puisque la capacité du défendeur à faire valoir ses droits devant la juridiction n'est pas en cause. Mais la question demeure posée sur le terrain du principe d'égalité devant la justice : au regard de l'objectif de la contribution visant à favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges, l'incitation, voire la pression, que fait peser le paiement de la contribution joue de manière plus forte et indistincte sur le potentiel défendeur que sur le potentiel demandeur.

PCMNC au renvoi de la question au Conseil constitutionnel.