



**Conseil Constitutionnel**

[contributions-exterieures@conseil-constitutionnel.fr](mailto:contributions-exterieures@conseil-constitutionnel.fr)

A Paris le 17 février 2026

**OBJET** : Contribution extérieure – porte étroite du Syndicat des Avocat.e.s de France sur la loi de finances pour 2026 telle que considérée adoptée par l'Assemblée nationale le 2 février 2026

**Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,**

Le Syndicat des Avocat.e.s de France (SAF) entend contribuer par la présente à la suite de la saisine de votre Conseil s'agissant de la loi de finances pour 2026, singulièrement s'agissant des articles 128 et 188 de ladite loi, déférée par divers groupes de député.e.s.

Le SAF considère que ces deux articles méconnaissent de nombreux principes et droits de valeur constitutionnelle, à savoir :

**S'agissant de l'article 128**

- le droit à un recours juridictionnel effectif (article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 ; CC, n° 96-373 DC du 9 avril 1996) ;
- les droits de la défense (article 16 DDHC ; DC n° 76-70 du 2 décembre 1976 ; CC, DC n° 2006-540 du 27 juillet 2006 ; CC, QPC n° 2012-231/234 du 13 avril 2012) ;
- le droit à un procès équitable (article 16 DDHC ; CC, n° 89-260 DC du 28 juillet 1989) ;
- le principe d'égalité devant la loi (article 6 DDHC) ;
- le principe d'égalité devant les charges publiques (article 13 DDHC).

**S'agissant de l'article 188**

- le droit à un recours juridictionnel effectif (article 16 DDHC ; CC, n° 96-373 DC du 9 avril 1996)

- les droits de la défense article 16 DDHC ; DC n° 76-70 du 2 décembre 1976 ; CC, DC n° 2006-540 du 27 juillet 2006 ; CC, QPC n° 2012-231/234 du 13 avril 2012)
- le droit à un procès équitable (article 16 DDHC ; CC, n° 89-260 DC du 28 juillet 1989) ;
- le principe d'égalité devant la loi (article 6 DDHC) ;
- le droit d'asile (préambule de la Constitution de 1946 ; CC, DC n° 93-325 du 13 août 1993).

### **Concernant la réintroduction du timbre-justice**

L'article 128 de la loi de finances pour 2026 :

2.

3. « Art. 1635 bis Q. – I. – Une contribution pour l'aide juridique de 50 euros est perçue par instance introduite en matière civile et prud'homale devant un tribunal judiciaire ou un conseil des prud'hommes.

4. « II. – La contribution pour l'aide juridique est due par la partie qui introduit l'instance.

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

6. « 1° Par les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ;

7. « 2° Par l'État ;

8. « 3° Pour les procédures introduites devant la commission prévue à l'article L. 214-1 du code de l'organisation judiciaire, devant le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention, le magistrat du siège du tribunal judiciaire chargé du contrôle des mesures privatives et restrictives de libertés prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et le code de la santé publique et le juge des tutelles ;

9. « 4° Pour les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaires ;

10. « 5° Pour les procédures mentionnées aux articles 515-9, 515-13 et 515-13-1 du code civil ;

11. « 6° Pour la procédure mentionnée au II de l'article L. 20 du code électoral ;

12. « 7° Pour les procédures d'injonction de payer, y compris l'opposition à l'ordonnance portant injonction de payer ;

13. « 8° Pour les procédures introduites devant le juge aux affaires familiales en application de l'article 373-2-7 du code civil.

14. « IV. – La contribution est due lors de l'introduction de l'instance. Elle est acquittée par voie électronique dans les conditions prévues au chapitre II du titre IV de la première partie du livre I<sup>er</sup> du présent code.

15. « 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.

16. « V. – La contribution pour l'aide juridique est affectée dans les conditions prévues à l'article 21-3 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.
17. « VI. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

**Il s'agit de la ré-introduction du « timbre-justice » dont tout justiciable saisissant une juridiction en matière civile ou prud'homme sera redevable, aux fins de voir sa demande déclarée recevable et à la suite examinée par le juge saisi.**

Contrairement à ce qui a pu être indiqué dans le cadre de certaines des saisines opérées par des groupes parlementaires, il ne s'agit pas d'une contribution obligatoire aux fins de bénéficier de l'aide juridictionnelle mais au contraire d'une contribution due par tout justiciable non-bénéficiaire de cette aide, sous réserve des exceptions prévues.

L'absence de paiement de cette contribution aura vocation à constituer un motif d'irrecevabilité des demandes en justice.

Or, l'article 30 méconnaît les principes d'égalité devant la loi et surtout atteint le droit au recours effectif.

**En premier lieu**, ainsi qu'il a été indiqué via votre saisine par les groupes LFI-NFP, Ecologiste et social et GDR (les points noirs suppriment les éléments de confusion entre contribution pour saisir la justice et contribution pour bénéficier de l'aide juridictionnelle) :

*Dans votre décision n° 2012-231/234 QPC du 13 avril 2012, vous avez estimé, sur les fondements de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, considérant 5, qu' « aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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 » ; qu'est garanti par ces dispositions le respect des droits de la défense ; qu'il en 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 ».*

2026-901 DC - Reçu au greffe du Conseil constitutionnel le 19 février 2026

instaurent une contribution forfaitaire de 50 euros pour certains publics pour bénéficier de l'aide juridique. Or, vous avez rappelé dans la décision précitée qu'une contribution financière conditionnant l'accès à la justice devait prendre en compte de manière effective les facultés contributives. En l'espèce, une contribution forfaitaire d'un tarif unique de 50 euros est par nature indifférente à la situation économique réelle des justiciables, ne tient compte ni de leurs revenus, ni de leurs charges, et se révèle excessivement lourde pour des personnes dont la situation financière ne leur permet pas de bénéficier de l'aide juridictionnelle, sans pour autant leur laisser une capacité contributive suffisante pour assumer ce coût supplémentaire. Une telle contribution crée ainsi une rupture d'égalité devant les charges publiques et instaure un obstacle financier direct à l'accès au juge, en méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Également, dans votre décision n° 2010-15/23 QPC du 23 juillet 2010, considérant 4, vous avez réaffirmé sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 que *« la loi « est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que son article 16 dispose : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; 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 »*. Or, en l'espèce, la création d'une contribution forfaitaire de 50 euros pour [REDACTED] introduit une distinction injustifiée entre justiciables selon leur capacité à acquitter ce montant, et rompt l'égalité d'accès à une procédure juste et équitable, en conditionnant l'exercice des droits de la défense à une capacité financière minimale.

Enfin, la conjonction des dispositions relevant de la hausse très importante de certains droits de timbre d'une part ainsi que la création d'une contribution forfaitaire de 50 euros [REDACTED] juridique d'autre part apparaît comme faisant peser une charge financière disproportionnée sur certains publics particulièrement vulnérables. Cette accumulation de charges

financières, indifférente aux capacités contributives réelles, a pour effet concret et prévisible de dissuader l'exercice des recours, portant ainsi une atteinte substantielle au droit au juge et au droit à un recours juridictionnel effectif, tels que garantis par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Le SAF s'associe à cette argumentation et y ajoute.

L'obligation de paiement d'une contribution du demandeur à l'instance, lors de la saisine d'une juridiction civile ou prud'homme crée une inégalité devant la loi et la charge publique.

Par principe car il appartient à tous les justiciables de contribuer à financer le service public de la Justice via l'impôt et non seulement à celles et ceux qui y ont recours et en sont usagères et usagers.

L'inégalité devant la loi résulte aussi de l'absence de distinction opérée suivant le revenu et les capacités financières des justiciables en dehors des personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle qui sont exclues de cette contribution.

La seule prise en compte des dites capacités financières se situe à ce stade : bénéficiaire ou non de l'aide juridictionnelle. Sans que les personnes qui n'en sont pas bénéficiaires puissent voir leur situation spécifique prise en considération. Une rupture d'égalité en découle, entre les justiciables non-bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, dont les capacités financières, charges, conditions de vie ne seront en aucun cas prises en compte.

De même, aucun mécanisme n'est prévu concernant les évolutions, fréquentes, des situations des justiciables au cours des procédures notamment civiles. Les délais de jugement en matière civile n'ayant jamais été aussi longs, il sera largement fréquent qu'un.e justiciable ayant été contraint de payer le timbre en début de procédure alors même que sa situation au jour du jugement ne le nécessiterait plus. L'inverse étant aussi possible.

Cet élément démontre le manque de clairvoyance et de prise en compte des données pratiques relatives aux évolutions des situations des personnes en cours d'instance. Cette absence de prise en compte crée une iniquité, une inégalité supplémentaire devant la loi.

En réalité la réintroduction de ce « timbre-justice » est un véritable vecteur d'inégalité, outre qu'elle aura pour effet, on le sait, d'éloigner encore les justiciables (notamment les plus vulnérables financièrement) de la justice.

**En deuxième lieu** donc, le SAF s'associe à la saisine précédemment citée s'agissant de l'atteinte portée au droit à un recours effectif :

Le droit à un recours juridictionnel effectif constitue une exigence constitutionnelle garantie par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, cette exigence implique non seulement l'existence formelle de voies de recours, mais également que les personnes intéressées puissent les exercer dans des conditions effectives, sans que des obstacles excessifs ou disproportionnés ne viennent entraver l'accès et l'exercice.

Ainsi, dans sa décision n° 2012-231/234 QPC du 13 avril 2012, votre Conseil a jugé que l'article 16 de la Déclaration de 1789 garantit le droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction et qu'il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles à ce droit.

De même, dans sa décision n° 2010-15/23 QPC du 23 juillet 2010, il a rappelé que le respect des droits de la défense et l'exigence d'une procédure juste et équitable impliquent que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant à l'accès au juge.

Il résulte de cette jurisprudence que, si le législateur peut encadrer les modalités d'exercice des recours juridictionnels, il ne saurait instituer des conditions qui, par leur nature ou leur intensité, auraient pour effet de dissuader une partie des justiciables de saisir la juridiction compétente. À cet égard, votre Conseil exerce un contrôle de proportionnalité sur les dispositifs susceptibles

d'affecter l'accès au juge, en appréciant leurs effets concrets et prévisibles sur l'exercice effectif des droits garantis.

C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner la constitutionnalité de la réintroduction, par l'article 30 de la loi de finances pour 2026, d'une contribution financière conditionnant l'accès à l'aide juridique. En effet, lorsqu'une mesure de même nature a déjà fait l'objet d'une évaluation démontrant son effet dissuasif sur la saisine du juge, et a conduit le législateur à y renoncer, sa réintroduction appelle un contrôle constitutionnel particulièrement rigoureux, fondé sur l'effectivité réelle du droit au recours.

Or, il ressort des travaux d'évaluation ayant précédé la suppression du droit de timbre pour l'aide juridique par la loi de finances pour 2014 que cette contribution financière avait produit des effets manifestement contraires à l'exigence constitutionnelle d'un accès effectif au juge. Ces travaux, auxquels il a été expressément fait référence lors des débats parlementaires récents, notamment dans le rapport de Mme la députée Gabrielle Cathala sur le projet de loi de finances pour 2026, ont mis en évidence une augmentation significative du non-recours au juge, en particulier parmi les justiciables disposant de ressources modestes et dans les contentieux à faible enjeu financier.

L'évaluation préalable avait ainsi établi que l'introduction d'une contribution financière, même d'un montant limité, constituait un frein réel et objectivement mesurable à la saisine des juridictions, sans que cette diminution des recours puisse être corrélée à une baisse des litiges ou à une amélioration des modes alternatifs de règlement des différends. Il en résultait que le droit de timbre n'avait pas pour effet de rationaliser l'accès au juge, mais bien d'en dissuader l'exercice, conduisant à un renoncement silencieux à la défense de droits pourtant garantis par la loi.

Ces constats ont conduit le législateur à supprimer ce droit de timbre, reconnaissant ainsi que le maintien d'une contribution financière conditionnant l'accès à la justice portait une atteinte disproportionnée au droit à un recours juridictionnel effectif, au regard tant de son rendement budgétaire limité que de ses effets négatifs sur l'égalité d'accès au juge. Ce faisant, le législateur avait tiré les conséquences d'une mesure révélée incompatible avec les exigences constitutionnelles résultant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Le SAF ajoute que si cette contribution antérieurement créée en 2011 a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, cet abandon a précisément été motivé par des raisons liées à l'entrave que ce timbre constituait pour l'accès à la justice.

Ce timbre était à l'époque de 35 euros et non de 50 euros. Nul doute que les constats ayant mené à ce que le timbre soit abandonné en 2014 sont aujourd'hui valables, a fortiori compte tenu du montant fixé par la loi de finances 2026 et de l'augmentation du coût de la vie plus de 12 années après l'abandon du timbre.

En 2014, Madame la ministre de la Justice Christiane TAUBIRA indiquait dans le cadre de sa communication : « *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.* »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.justice.gouv.fr/actualites/espace-presse/archives-abrogation-contribution-laide-juridique>

C'est ce dont s'étaient prévalu les auteurs d'un amendement N° I-1504 du 25 novembre 2025, lequel mettait en avant :

*« Les auteurs de cet amendement souhaitent supprimer la mise en place d'une contribution pour l'aide juridique, dite « droit de timbre ».*

*L'accès à la justice constitue l'un des fondements essentiels de la garantie des droits dans une société démocratique. En conséquence, les auteurs de cet amendement défendent le maintien de la gratuité de l'accès au service public de la justice, condition indispensable à l'égalité devant la loi et à l'effectivité des droits de chacun.*

*Une contribution à l'aide juridique de 35 euros a été en vigueur entre 2011 et 2013. Lorsque le Gouvernement a décidé de supprimer cette contribution pour l'aide juridique, dans la loi de finances pour 2014, **il a alors rappelé l'atteinte portée au principe de gratuité de la justice et les freins que le dispositif engendrait à l'accès au juge.***

*Le 23 juillet 2013, Christiane TAUBIRA, alors garde des Sceaux, ministre de la Justice, avait annoncé la suppression de la contribution à l'aide juridique en précisant que :*

*« 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. »*

***Dans son rapport d'évaluation préalable au PLF 2014, le Gouvernement indiquait :***

*« 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. »***

*Les arguments qui ont présidé à la suppression de la contribution à l'aide juridique en 2014 perdurent encore aujourd'hui. »*

Il avait donc été constaté à l'époque, en à peine 3 années d'existence du timbre, qu'une baisse importante des saisines de la justice était à déplorer.

Au jour des présentes, la situation serait encore amplifiée.

A titre d'exemple, le Conseil retiendra utilement que pour un.e salarié.e payé.e au salaire minimum, en couple, et dont le revenu des deux personnes formant le couple dépasse 21.605 euros par an ou possède 15.177 euros de patrimoine mobilier, la somme de 50 euros représente 3,6 % de son revenu mensuel s'il ou elle travaille à temps complet.

Concernant le contentieux prudhommal pour lequel des litiges sont introduits du fait du non-paiement de salaires (fréquent), le timbre-justice représenterait une entrave gravissime : celui ou celle dont le salaire n'est pas payé depuis plusieurs mois ne sera en aucun cas pas en capacité de déboursier 50 euros pour engager une procédure.

Par ailleurs, l'exclusion de certains litiges en l'état du texte pour 2026 comme les instances d'homologation en matière familiale, les injonctions de payer et autres matières dont la liste est très réduite, ne suffiront pas à entraver les effets délétères de la réintroduction du timbre.

Ces différents constats et alertes sont débattus et mis en lumière depuis a minima 2010.

Tous les professionnel.le.s du droit dénoncent les effets du timbre-justice. (Cf.Contribution CNB)

Plus encore, Madame la défenseure des Droits opère la même analyse en janvier 2025 :

*« En janvier 2025, le Défenseur des Droits alertait déjà en soulignant que l'instauration d'un droit de timbre pour l'accès à la justice « poserait de sérieuses difficultés au regard du principe de non-discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique » et « paraît constituer un obstacle injustifié et disproportionné au droit d'accès à un « tribunal » tel que garanti à l'article 6 de la Conv. EDH ».<sup>2</sup>*

**Le SAF poursuit donc la censure de l'article 30 en son principe, en ce qu'il entrave substantiellement le droit au recours effectif, les droits de la défense, les principes**

---

<sup>2</sup> [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=22729](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=22729)

**permettant le respect du procès équitable ; normes supérieures issues des textes susvisés (la DDHC, de la CESDH ainsi que de votre jurisprudence précitée).**

Le SAF ajoute que, force de proposition, il avait été à l'origine d'amendements déposés à la suite de ses recommandations durant les débats autour du projet de loi fin 2025 :

« Article 30

*Modifier cet article ainsi :*

*I. A l'alinéa 25, remplacer les mots « le juge des tutelles » par les mots « le juge des contentieux de la protection statuant comme juge des tutelles, conformément aux articles 415 à 515 du Code civil et articles 1211 à 1263 du code de procédure civile »*

*II. Après l'alinéa 30, insérer les alinéas suivants :*

*« 9° les procédures relatives aux prestations versées en cas de handicap, plus particulièrement les procédures relevant du tribunal judiciaire visées par les articles L241-6 et L241-9 du code de l'action sociale et des familles 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'AEH (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 ;*

*« 10° les contentieux relatif à la sécurité sociale et à l'aide sociale (articles L 142-1 à L142-11 du code de la sécurité sociale) ;*

*« 11° les contentieux initiés par les salariés devant le conseil des prud'hommes (articles L 1411 et suivants du code du travail) ; ainsi que les contentieux devant le Tribunal Judiciaire exercé par les salariés en matière de droit du travail maritime (article L.5542-49 et suivant du Code des transports)*

*« 12° les contentieux devant le Juge de l'Exécution (articles L 213-6 et suivants du Code de procédure civile d'exécution ;*

*« 13° les contentieux relatif à l'assurance chômage cités aux articles L5411 à L5429-2 du code de travail et L142-1 à L142-3 du code de la sécurité sociale.*

« 14° les procédures de faillite civile en Alsace Moselle, permettant l'effacement des dettes pour les particuliers comme pour les entreprises, conformément aux articles L670-1 et suivants du code de commerce ;

« 15° les procédures devant le juge aux affaires familiales en application des articles 371 à 374-2 du code civil.

« 16° les contentieux à l'encontre de l'Agent Judiciaire de l'Etat, lors que les demandeurs sont des personnes physiques,

« 17° les procédures devant les tribunaux judiciaires spécialement désignés conformément à l'article L.211-20 du Code de l'organisation judiciaire en « matière de droit de l'environnement,

« 18° les procédures relatives aux obligations de décence des logements loués telles que définies par le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002, ainsi que celles relatives aux logements relevant de la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installation définie à l'article L. 511-2 du Code de la construction et de l'habitation,

« 19° les procédures de toute nature portant sur la réparation d'une infraction pénale devant les juridictions civiles,

« 20° les procédures dont l'enjeu porte sur des demandes inférieures à 10.000,00€,

III. Après l'alinéa 30, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« III bis. - 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 ;

« 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 justifiée de la décision ayant mis fin à la précédente instance lors de la nouvelle saisine. »

*IV - Après l'alinéa 30, insérer un alinéa ainsi rédigé :*

*« III ter. Ne donnent lieu à aucune contribution pour l'aide juridique car ne constituent pas une instance au sens de l'article 1635 bis Q du CGI :*

*« 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 ». »*

Ces propositions ont été rejetées, à tort.

Elles n'ont pas été retenues dans le cadre du texte finalement validé à l'issue du recours aux dispositions du 3eme alinéa de l'article 49 de la Constitution par le gouvernement.

En l'absence de prise en compte des propositions sus-listées, a minima, le SAF estime que l'article 30 ne pourra qu'être censuré.

**De troisième part**, le SAF entend alerter le Conseil sur les conséquences de la réintroduction du timbre-justice sur l'avenir des dotations AJ, en l'état de la loi pour 2026.

Il avait été indiqué par le gouvernement qu'un tel timbre serait destiné à financer de nouvelles missions à l'aide juridictionnelle et à aider la profession d'avocat.e.s à gérer financièrement le fonctionnement de l'aide juridictionnelle (demandes, perception, redistribution) qui pèse largement sur ladite profession.

Or, la loi est taise sur la question de savoir si les produits d'un tel timbre seront bien destinés à ces objectifs, et non pas au contraire destinés à venir en moins-prenant du financement général de l'aide juridictionnelle dans un but de désengagement et non de renforcement de l'accès au droit opéré via l'aide juridictionnelle.

Le SAF soutient qu'un tel désengagement ne saurait être validé dans le cadre d'une refonte de l'article 30 de la loi de finances 2026.

Un débat plus large et démocratique devant avoir lieu sur ce sujet, majeur pour les justiciables et l'accès au droit.

**Enfin**, et en sus des explications précédentes, le SAF tient à rappeler qu'à rebours de l'objet actuel de l'article 30 déferé s'agissant du timbre-justice, plutôt que d'imposer une contribution aux justiciables avec les conséquences néfastes ci-dessus précisées ; le gouvernement a pour mission de prévoir le budget dédié au service public de la Justice, à l'aide juridictionnelle et à l'accès au droit en général SANS avoir à créer une forme de taxation supplémentaire pesant sur les justiciables, et devrait s'en saisir.

D'années en années le budget de la Justice ne cesse d'être réduit. Il est devenu l'un des moins élevés de l'UE, et celui de l'aide juridictionnelle de même.

Ces deux postes financiers devraient être au contraire augmentés, très largement, se voir attribuer la part nécessaire dans le cadre des produits issus de la fiscalité déjà existante, et non via un dispositif supplémentaire confiscatoire et atteignant l'essence même des droits et libertés des justiciables.

Le SAF demande que des dispositions soient prises pour que de meilleures conditions d'accès à la Justice soit ménagées, que cet accès soit facilité et doté de moyens réels. De même le SAF demande que les moyens nécessaires au bon fonctionnement de la Justice elle-même soient attribués.

Le SAF réclame en outre la revalorisation de l'unité de valeur à l'aide juridictionnelle, l'augmentation de nombre d'UV par affaires, la création de nouvelles missions permettant l'indemnisation d'un.e avocat.e intervenant à l'aide juridictionnelle.

Le SAF réclame que la dotation financière des dispositifs et structures dédiées à l'accès au droit soit augmentée de façon considérable.

Si votre Conseil n'est certes pas en capacité de satisfaire ces revendications, il lui sera bénéfique d'en prendre connaissance dans le cadre des saisines qui l'occupent concernant la loi de finances 2026 et singulièrement son article 30.

La démarche ici défendue par le gouvernement est contraire à l'intérêt des justiciables, des avocat.e.s et du public de façon générale.

L'article 30 en est une illustration dont le SAF conteste la conventionnalité, la constitutionnalité et la licéité et nous soutenons que nos expertises sont susceptibles d'éclairer votre Conseil via les critiques directes de la réintroduction du timbre-justice, mais aussi grâce aux éléments de contexte et de revendications que nous énonçons dans le même temps.

Etant précisé que le SAF contribue ici en accord avec une position largement rependue en Europe <sup>3</sup>: la santé du système d'accès à la justice, à une défense et à un.e avocat.e. indépendant et correctement rémunéré est une garantie fondamentale dans une société dite démocratique et se réclamant fondée sur l'Etat de droit.

Amplifier l'aide à l'accès à la justice notamment via l'aide juridictionnelle plutôt que limiter injustement les justiciables qui souhaitent la saisir par des dispositifs financiers iniques. Tel est l'objectif que devrait poursuivre le gouvernement français.

---

<sup>3</sup>

[https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/ACCESS\\_TO\\_JUSTICE/ATJ\\_Guides\\_recommandations/FR\\_AtJ\\_20230331\\_CCBE-Recommendations-on-legal-aid.pdf](https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/ACCESS_TO_JUSTICE/ATJ_Guides_recommandations/FR_AtJ_20230331_CCBE-Recommendations-on-legal-aid.pdf)

Pour l'ensemble de ces raisons, le SAF émet un avis tendant à la censure, aux côtés des groupes et autres contributeurs et contributrices ayant saisi le Conseil.

**Concernant le plafonnement des frais-irrépétibles à l'avocat.e renonçant au versement de la part contributive de l'Etat**

L'article 188 de la loi de finances pour 2026 prévoit :

*« Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, est insérée une phrase ainsi rédigée :  
« Devant la Cour nationale du droit d'asile, cette somme ne peut être supérieure à la part contributive de l'État. »*

Cet article vient ajouter une exception légale à la disposition selon laquelle :

*« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens, ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat pouvant être rétribué, totalement ou partiellement, au titre de l'aide juridictionnelle, une somme qu'il détermine et qui ne saurait être inférieure à la part contributive de l'Etat majorée de 50 %, au titre des honoraires et frais non compris dans les dépens que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. »*

La loi de finances vient donc créer une distinction entre les contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile, et les autres contentieux ; ainsi, une distinction entre les avocat.es exerçant ou non devant cette Cour est nécessairement opérée. Mais aussi entre les justiciables bénéficiaires de l'aide juridictionnelle lorsque leur recours mène à une décision qui leur est favorable.

En instituant un plafonnement spécifique pour les instances devant la Cour nationale du droit d'asile, le législateur crée une distinction entre les contentieux selon la juridiction saisie, et corrélativement entre les avocat.es selon leur champ d'exercice. Ainsi, l'avocat.e qui obtient l'annulation d'une décision de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides ne pourra percevoir, au titre des frais irrépétibles, une somme supérieure au montant de l'aide juridictionnelle, soit l'équivalent de 16 unités de valeur (576 euros).

Il convient de relever que le plafonnement a été porté et justifié, dans le débat public, sur la base d'une présentation erronée du régime de l'article 37, laissant entendre un cumul entre

l'aide juridictionnelle et les frais irrépétibles.

C'est ce qui ressort sans aucun doute dans les débats parlementaires tenus à la commission des Finances le 5 novembre 2025 au cours de la réunion de 14h30<sup>4</sup>.

L'amendement est alors présenté à la représentation nationale comme un amendement « *d'écriture* », et Monsieur le Député Rodwell, rapporteur spécial et porteur de cette amendement, laisse entendre un cumul perçu par l'avocat.e entre l'aide juridictionnelle et les frais irrépétibles. Il est ainsi affirmé de manière extrêmement forte qu'il y a un « *double usage, un double emploi, entre ces différents frais.* »

Or ces deux modalités sont exclusives l'une de l'autre : la perception de la somme allouée au titre de l'article 37 emporte renonciation à la part contributive de l'État. Fonder une restriction aussi sensible sur une confusion de cette nature fragilise la justification même de la mesure et confirme l'absence de motif objectif et rationnel.

Or ces deux modalités sont exclusives l'une de l'autre : la perception de la somme allouée au titre de l'article 37 emporte renonciation à la part contributive de l'État. Fonder une restriction aussi sensible sur une confusion de cette nature fragilise la justification même de la mesure et confirme l'absence de motif objectif et rationnel.

Par la présente intervention, le SAF soutient qu'une telle exception législative est inconstitutionnelle à plusieurs égards, eu égard aux droits constitutionnellement garantis du droit au recours effectif, du principe d'égalité devant la loi, et du droit d'asile.

**En premier lieu**, elle instaure une différence de traitement fondée sur la nature du contentieux exercé par l'avocat.e.

En instituant une règle spécifique au seul contentieux CNDA, le législateur traite différemment des situations comparables : un même avocat.e, placé.e dans une situation identique (assistance d'un bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, succès contentieux, renonciation à la part contributive), se verra appliquer des garanties indemnitaires différentes selon la juridiction saisie. Aucune différence de situation, en lien direct avec l'objet de la loi, ne justifie une telle dérogation ciblée.

Cette rupture d'égalité est d'autant plus injustifiée qu'elle frappe un contentieux de forte

---

<sup>4</sup> [https://videos.assemblee-nationale.fr/video.17621532\\_690b4f75ea2b9.commission-des-finances--credits-de-la-mission-immigration-asile-et-integration-plf-2026-5-novembre-2025](https://videos.assemblee-nationale.fr/video.17621532_690b4f75ea2b9.commission-des-finances--credits-de-la-mission-immigration-asile-et-integration-plf-2026-5-novembre-2025)

technicité. Le contentieux de l'asile exige en effet la mobilisation de ressources juridiques et géopolitiques importantes. Il implique une veille constante, au regard de l'évolution rapide des situations internationales et des crises qui affectent les pays d'origine des demandeurs d'asile. En limitant la rémunération des avocats intervenant devant la Cour nationale du droit d'asile à un montant strictement équivalent à la part contributive de l'État, le législateur introduit une restriction qui affecte spécifiquement une catégorie de professionnels en raison du domaine dans lequel ils exercent.

Il doit également être noté que, malgré la territorialisation de la Cour nationale du droit d'asile, de nombreux avocats sont contraints de se déplacer de ville à ville pour leurs audiences, engendrant des frais de déplacement importants.

Ils doivent parfois donc avoir recours à des sociétés de traduction pour pouvoir échanger avec leur client, alors même que ces frais constituent le support même de l'exercice des droits de la défense. En effet, sans possibilité d'échange effectif et intelligible avec le requérant, aucune préparation sérieuse du recours n'est envisageable. Ces dépenses, directement liées à l'accès au juge et à l'effectivité du recours, devraient être intégralement prises en charge par l'État au titre de l'aide juridictionnelle. Leur mise à la charge des avocats, dans le cadre du forfait FIR, revient à faire peser sur ces derniers le financement d'une garantie procédurale qui relève pourtant des obligations de l'État au regard du droit à un recours effectif et du principe d'égalité des armes.

Ainsi, en plafonnant la somme susceptible d'être allouée, le texte pénalise spécifiquement une spécialité professionnelle et, par ricochet, celles et ceux qui consacrent l'essentiel de leur activité à ce contentieux.

Elle induit également une rupture d'égalité entre les justiciables.

En effet, un demandeur d'asile souhaitant être assisté d'un avocat au titre de l'aide juridictionnelle se trouvera, en pratique, confronté à un régime moins favorable que celui applicable aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle dans les autres contentieux. Là où, dans les autres matières, l'avocat peut renoncer à la part contributive de l'État et solliciter une condamnation au titre des frais irrépétibles au moins égale à cette part majorée de 50 %, le contentieux de l'asile se voit soumis à un plafonnement strict, excluant toute majoration.

Cet état de fait va non seulement mener à la raréfaction des saisines (cf. infra) mais induira aussi au titre de la rupture d'égalité, le fait que les justiciables qui ont recours à un avocat intervenant au titre de l'aide juridictionnelle devant la CNDA conserveront à leur charge des sommes plus importantes que dans d'autres contentieux où le succès du litige donne lieu à une véritable rémunération du travail de l'avocat par la partie perdante.

A titre d'illustration : le « circuit » classique est le suivant. Une personne souhaite saisir la

CNDA via un.e avocat.e. La personne est éligible à l'aide juridictionnelle et l'avocat.e. accepte d'intervenir à ce titre. L'avocat.e. accepte en réalité de percevoir l'indemnisation déjà extrêmement faible que représente l'aide juridictionnelle en la matière, en cas d'échec de la procédure. En revanche en l'état antérieur à la loi de finances 2026, cela signifiait que l'avocat.e. serait rémunéré.e par la partie perdante, l'OFPPRA, via les frais irrépétibles, à hauteur de décision de la CNDA. La Cour ne pouvant condamner l'OFPPRA à des frais irrépétibles moins élevés que l'équivalent de l'indemnisation à l'aide juridictionnelle + 50% de cette indemnisation. Les avocat.e.s subissaient déjà dans ces conditions en aléa financier important et injuste dans la mesure où en cas de victoire ou de rejet, le travail fourni est le même. En revanche, l'économie des cabinets qui se dédient à l'accès au droit dans ces conditions pouvait en partie perdurer du fait de la rémunération plus importante en cas de succès, contrebalançant les pertes subies du fait du faible montant de l'aide en cas de rejet du dossier.

En revanche, en cas de non-censure des dispositions déferées, il est à craindre que les justiciables désirant être assistés d'un.e. avocat.e. se voient désormais demander des honoraires, que les avocat.e.s n'acceptent plus d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle, qu'elles et ils se retirent des commissions d'office devant la CNDA (s'il n'y a plus de volontaires il n'y a plus d'assistance à l'aide juridictionnelle), compte tenu du fait que ni le montant de l'aide juridictionnelle, ni les frais irrépétibles équivalents, ne permettraient de rémunérer le travail effectué, y compris par compensation entre les dossiers perdus et les succès.

S'en suivra un effet délétère s'agissant de l'égalité des justiciables devant la loi puisque seul.e.s celles et ceux qui en ont les moyens (rarissime en droit de l'asile) pourront introduire des recours. L'accès au droit et au recours en sera impacté gravement (cf. infra) mais ici le SAF souhaite alerter spécifiquement sur le fait que le contentieux de l'asile serait in fine le seul, a contrario de toutes les autres matières et affaires y compris concernant le droits des personnes étrangèr.e.s, à ne plus permettre le jeu de l'aide juridictionnelle.

Un tel état de fait crée une rupture manifeste et injustifiée de l'égalité devant la loi.

**En deuxième lieu**, l'article 188 porte une atteinte substantielle au **droit à un recours juridictionnel effectif, aux droits de la défense et au droit à un procès équitable**. En réduisant structurellement la rémunération susceptible d'être perçue en cas de succès, il est de nature à dissuader certain.es avocat.es d'intervenir devant la CNDA ou à fragiliser les structures qui y consacrent une part importante de leur activité. Il en résulte un risque accru de non-recours ou de recours non assistés, particulièrement préjudiciable à des personnes en situation de grande vulnérabilité. Le législateur ne peut ignorer que de cet amendement va en découler un risque réel de raréfaction de l'offre de défense. Ce risque se traduira concrètement par une augmentation des recours non assistés, des désistements ou des

défenses minimalistes, faute de moyens suffisants pour assurer un travail approfondi. Pour des personnes en situation de grande vulnérabilité, parfois isolées, non francophones et marquées par des traumatismes, l'absence d'accompagnement effectif équivaut en pratique à une restriction substantielle de l'accès au juge.

Cette atteinte est d'autant plus grave que le recours devant la Cour nationale du droit d'asile constitue l'unique voie de recours juridictionnel ouverte au demandeur d'asile contre la décision de l'OFPRA. Il n'existe pas de double degré de juridiction : la décision de la CNDA ne peut être contestée que par la voie d'un pourvoi en cassation.

Par ailleurs, aucune aide juridictionnelle n'est prévue au stade de l'examen de la demande par l'OFPRA. Le demandeur d'asile ne bénéficie donc d'un financement public de sa défense qu'au moment du recours devant la CNDA, lequel constitue la première et unique étape juridictionnelle d'examen complet de sa situation. La qualité et l'effectivité de l'assistance à ce stade revêtent ainsi une importance déterminante.

En fragilisant les conditions économiques d'intervention des avocat.es devant la CNDA, le législateur porte atteinte **au seul moment procédural** au cours duquel le demandeur peut faire valoir, avec l'assistance d'un conseil, l'ensemble de ses moyens en fait et en droit devant une juridiction indépendante. Contrairement à d'autres contentieux administratifs, où plusieurs niveaux de recours peuvent corriger d'éventuelles insuffisances initiales, le contentieux de l'asile concentre en une instance unique l'examen approfondi du récit, l'appréciation du risque et la production d'éléments complémentaires.

Dès lors, toute mesure qui affaiblit structurellement l'accès effectif à un avocat à ce stade affecte l'exercice même du droit du seul recours offert. L'article 188 modifie substantiellement les conditions d'accès à la seule voie de recours juridictionnelle effective ouverte aux demandeurs d'asile, et porte, ce faisant, une atteinte au droit à un recours effectif.

**En troisième lieu, le droit d'asile revêt une valeur constitutionnelle**, en ce qu'il découle du Préambule de la Constitution de 1946 et de l'article 53-1 de la Constitution (voir décision DC-79-109 du 9 janvier 1980 et DC 80-116 du 17 juillet 1980). Dans un domaine aussi sensible et constitutionnellement protégé, le législateur ne saurait adopter des dispositions qui, sans justification objective et rationnelle, ni motif d'intérêt général, conduisent à affaiblir les garanties procédurales offertes aux personnes concernées.

Cette atteinte est d'autant plus caractérisée que les demandeurs d'asile constituent un public particulièrement vulnérable, souvent marqué par des traumatismes, une précarité extrême et

une méconnaissance totale du système juridique français. Dans un tel contexte, toute restriction affectant les moyens concrets de la défense produit des effets démultipliés sur l'effectivité du droit garanti.

**En outre**, un tel mécanisme encouragera mécaniquement les avocat.es à privilégier le versement de la part contributive de l'État au titre de l'aide juridictionnelle, plutôt que de solliciter la condamnation de l'OFPPA au paiement des frais irrépétibles.

En effet, le règlement des sommes allouées au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 intervient fréquemment avec un décalage significatif, pouvant atteindre plusieurs mois, sans garantie de prévisibilité quant au délai effectif de paiement par l'OFPPA. Ces retards sont susceptibles d'engendrer des tensions de trésorerie, en particulier pour les structures dont l'activité repose largement sur le contentieux de l'asile.

À l'inverse, la rétribution versée au titre de l'aide juridictionnelle, par l'intermédiaire des CARPA, présente un degré de prévisibilité et de sécurité supérieur. Dans ces conditions, et dès lors que le montant susceptible d'être obtenu au titre des frais irrépétibles est désormais plafonné à la part contributive de l'État, les avocat.es n'auront, en pratique, aucun intérêt économique à renoncer à l'aide juridictionnelle pour solliciter la condamnation de l'OFPPA.

Il en résulte que la disposition contestée produira un effet mécanique évident : une augmentation du nombre de dossiers donnant lieu au versement effectif de la part contributive de l'État, là où, antérieurement, une partie de ces dossiers donnait lieu à une condamnation de l'administration au titre des frais irrépétibles.

Or, cette conséquence budgétaire directe n'a fait l'objet d'aucune évaluation ni analyse d'impact spécifique. Le législateur a ainsi adopté une mesure susceptible d'accroître la charge pesant sur le budget de l'aide juridictionnelle.

Pour toutes ces raisons, le SAF soutient que l'article 188 est inconstitutionnel à plusieurs égards et demande que le législateur renonce à ce dispositif.

Plutôt que d'affaiblir les garanties procédurales attachées au seul recours juridictionnel ouvert aux demandeurs d'asile, le législateur devrait s'attacher à renforcer la protection effective de leurs droits fondamentaux, et en particulier leur droit à un recours effectif. Les personnes concernées figurent parmi les publics les plus vulnérables (exilées, souvent sans ressources, fréquemment non francophones et marquées par des parcours traumatiques). Créer à leur encontre un régime dérogatoire moins protecteur revient à ajouter une inégalité supplémentaire à une situation déjà caractérisée par une extrême précarité.

Le SAF s'inquiète, en outre, du contexte dans lequel s'inscrit cette mesure. En laissant entendre que l'intervention des avocat.es en droit des étrangers constituerait un coût excessif ou indûment supporté par l'État, le dispositif participe d'un débat public alimenté par des discours racistes, portés par l'extrême droite, selon lesquels les avocat.es s'enrichiraient sur le dos des finances publiques.

Les avocat.es intervenant en droit d'asile ne font qu'assurer, dans des conditions souvent économiquement fragiles, l'effectivité des droits reconnus notamment par la Constitution. Fragiliser leur intervention revient, en réalité, à fragiliser les droits des justiciables qu'ils et elles défendent.

À l'inverse, le SAF propose, à l'instar de nombreuses organisations engagées dans la défense des droits des personnes étrangères, d'engager une réforme ambitieuse garantissant réellement les droits des demandeurs d'asile. Cela implique, en premier lieu, une revalorisation significative de l'aide juridictionnelle, en droit d'asile mais également dans l'ensemble des contentieux où sont en jeu des droits fondamentaux. Cela suppose également la suppression de la possibilité de statuer par ordonnance de tri devant la CNDA, dès lors qu'un tel mécanisme peut priver le demandeur d'asile d'être entendu par un juge. Il est en outre indispensable de prévoir la prise en charge, au titre de l'aide juridictionnelle, de l'intervention d'un interprète pour permettre la préparation effective de la défense. Enfin, il exige la garantie d'un accompagnement social de qualité pour l'intégralité des demandeurs d'asile.

Le respect du droit d'asile ne peut être assuré par des mesures budgétaires restrictives qui affaiblissent la défense.

Par ces motifs, le SAF vous demande de bien vouloir invalider les dispositions contestées, eu égard à leur inconstitutionnalité.



Stéphane MAUGENDRE

Président du SAF