



CONSEIL
NATIONAL

DES ADMINISTRATEURS JUDICIAIRES
& DES MANDATAIRES JUDICIAIRES

***Le conseil constitutionnel censure la contribution annuelle à
l'accès au droit et à la justice***

Entretien avec Bernard Baujet, président du CNAJMJ

Le conseil constitutionnel a censuré le 29 décembre 2016 la contribution annuelle à l'accès au droit et à la justice dans sa décision n° 2016-743 DC.

Quelle était la genèse de cette contribution ?

L'article L. 444-2 alinéa 3 du code de commerce, issu de l'article 50 paragraphe V de la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite « Loi Macron », dispose que : *« (...) peut être prévue une redistribution entre professionnels, afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit. Cette redistribution est la finalité principale d'un fonds dénommé « fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice » ».*

Ce fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (FIADJ) a vocation à procéder à la distribution d'aides à l'installation ou au maintien des professionnels dans certaines zones, afin d'éviter les « déserts

juridiques ». Il devait être financé par une « contribution pour l'accès au droit et à la justice » dont le produit serait affecté à ce FIADJ.

Or, par une décision antérieure du 5 août 2015, le Conseil constitutionnel avait déjà censuré cette contribution pour l'accès au droit et à la justice. En effet, celle-ci aurait dû être votée dans une loi de finances de sorte qu'en habilitant le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette de la taxe contestée, le législateur s'était rendu coupable d'incompétence négative (n° 2015-715 DC, § 48 à 52).

C'est pourquoi le gouvernement a remis dès novembre 2016 son ouvrage sur le métier : un article 35 du projet de la loi de finances rectificative pour 2016 prévoyait une nouvelle contribution à l'accès au droit et à la justice. Or, en dépit de l'hostilité de la commission des finances du Sénat, cette contribution fut rétablie en lecture définitive par l'Assemblée nationale puis adoptée, le 22 décembre 2016, en tant qu'article 113.

Cette disposition créait en particulier en son paragraphe IV un nouvel article 1609 *octotricies* du Code général des impôts disposant que : « *La contribution à l'accès au droit et à la justice est assise sur le montant total hors taxes des sommes encaissées en rémunération des prestations réalisées par les professionnels mentionnés au II au cours de l'année civile précédente ou du dernier exercice clos.*

« Son taux est de 0,5 % sur la fraction de l'assiette comprise entre 300 000 € et 800 000 € et de 1 % sur la fraction de l'assiette qui excède 800 000 €.

« Pour les personnes morales, les seuils mentionnés au deuxième alinéa du présent IV sont multipliés par le nombre d'associés exerçant au sein de la personne morale une des professions mentionnées (...) ».

Quelle était la position du CNAJMJ sur cette contribution ?

Le CNAJMJ était très hostile à cette nouvelle contribution qui fait suite à une réduction sensible (5%) et forfaitaire du tarif des administrateurs et mandataires judiciaires par l'arrêté du 28 mai 2016.

Le mode de financement envisagé pour le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice a en effet subi une évolution sensible.

Il était envisagé à l'origine une taxe devant peser sur les bénéficiaires des prestations réalisées par les professionnels. La contribution initialement envisagée par l'article 50 de la loi du 6 août 2015 susvisée avait ainsi vocation, de l'aveu même du gouvernement, à être *« répercutée sur les clients des professionnels du droit, dans les mêmes conditions que celles applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Ainsi, si les professionnels sont les redevables de la contribution, elle sera, en réalité, acquittée par les clients »*¹.

Or, la philosophie de la loi de finances rectificative pour 2016 était différente et totalement éloignée du modèle de la TVA : l'article 113 de la loi de finances rectificative prétendait instituer en définitive un impôt nouveau, d'ordre catégoriel et pesant sur certaines professions du droit (commissaire-priseur judiciaire, greffier de tribunal de commerce, huissier de justice, notaire, administrateur judiciaire, mandataire judiciaire) et non sur toutes.

Partant, la contribution devait intégralement peser sur les officiers publics ou ministériels et les personnes exerçant l'activité de mandataire ou d'administrateur judiciaire sous la forme d'un nouvel impôt destiné à financer la politique d'accès au droit par un prélèvement sur le chiffre d'affaires.

¹ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2015/2015-715-dc/observations-du-gouvernement.144236.html>

Instituer une telle taxe sans prendre en compte l'ensemble des professions autorisées à délivrer des prestations juridiques pouvait déjà paraître discutable.

Mais cela était d'autant plus critiquable que le dispositif envisagé méconnaissait l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en ce qu'il ne tenait aucun compte des capacités contributives des redevables concernés ce qui constitue pourtant une exigence constitutionnelle.

De plus, le CNAJMJ avait insisté auprès des pouvoirs publics sur le non-sens que constitue le maillage territorial s'agissant des administrateurs et des mandataires judiciaires qui, une fois inscrits sur les listes, ont une compétence nationale et peuvent être désignés par n'importe quel tribunal de commerce.

Le risque que les justiciables ne puissent pas accéder à un mandataire de justice est totalement inexistant dès lors que tout tribunal dispose d'AJMJ qu'il est en mesure de nommer pour intervenir à l'occasion des procédures collectives qu'il ouvre : il ne saurait y avoir de « désert judiciaire » dans les villes où siège un tribunal compétent pour ouvrir une procédure collective et où se trouvent nécessairement des mandataires de justice.

Il convient de rappeler ici que les AJMJ se distinguent des autres professions juridiques car ils n'ont aucune clientèle : en effet, ils reçoivent leurs mandats des seuls tribunaux de sorte que c'est la carte judiciaire qui détermine l'accès au droit des justiciables en matière de prévention et de procédures collectives.

Quels griefs ont motivé à la censure de la contribution par le conseil constitutionnel ?

Ces griefs sont proches de ceux qui avaient été formulés conjointement par les cinq professions susceptibles d'être assujetties à ce nouvel impôt et, en particulier des critiques élaborées par le CNAJMJ, ce dont il convient de se féliciter.

A nouveau donc le conseil constitutionnel a censuré dans sa décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016 (§ 23 à 29), *Loi de finances rectificative pour 2016*², une contribution mal ficelée et adoptée par un gouvernement qui ne craint pas de faire peser la charge financière de l'accès des citoyens au droit sur ... les seuls professionnels du droit !

Les parlementaires requérants avaient utilement insisté sur le fait que le législateur ne pouvait assujettir à cette contribution des professionnels insusceptibles de bénéficier des subventions versées par ce fonds dont les greffiers de tribunaux de commerce, les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires, et ce compte tenu de la finalité de péréquation interprofessionnelle assignée au fonds.

De plus, la contribution envisagée ne tenait pas suffisamment compte des capacités contributives des redevables de la contribution pour l'accès au droit et à la justice.

Mais le fondement d'une méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques a suffi à déclarer contraire à la constitution le troisième alinéa du paragraphe IV de l'article 1609 octotricies du code général des impôts, créé par l'article 113 de la loi déferée. En effet, celui-ci instaurait une différence de traitement non justifié entre les assujettis selon qu'ils exerçaient à titre individuel ou à titre collectif et, dans ce dernier cas, selon le nombre d'associés.

² www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2016/2016743dc.htm

Le conseil constitutionnel a ainsi relevé que « *si le nombre d'associés exerçant au sein de la société peut avoir une influence sur son niveau d'activité, la possibilité de recruter des salariés accomplissant les mêmes tâches que les professionnels associés est susceptible de permettre à des personnes exerçant à titre individuel ou à des sociétés d'atteindre le même niveau d'activité qu'une société comptant un plus grand nombre d'associés. Dès lors, au regard de l'objet de loi, qui est de soumettre les professionnels en cause à une contribution correspondant à leur niveau d'activité, il n'y a pas de différence de situation entre les assujettis selon le nombre d'associés au sein de la structure* » (§ 27).

Le conseil constitutionnel a d'emblée relevé l'absence de tout motif d'intérêt général justifiant une telle différence de traitement. La clé de l'inconstitutionnalité tenait donc à ce que le législateur n'a tenu aucun compte de l'éventuel recours à des professionnels salariés, pour la détermination des seuils de contribution et de chiffre d'affaires tenus. En effet, le conseil a relevé que le recours à des salariés non associés permettrait pareillement d'augmenter le niveau d'activité. Ce faisant, le législateur a créé une différence de traitement injustifiée entre les assujettis selon qu'ils exercent à titre individuel ou à titre collectif et, dans ce dernier cas, exclusivement selon le nombre d'associés.

Cette contribution pour l'accès au droit et à la justice pourrait-elle être instituée malgré tout dans un avenir proche ?

Cela fait deux fois que le gouvernement essuie la censure du conseil sur cette contribution...

A court terme, il est peu probable qu'un véhicule législatif adapté puisse ressusciter cette contribution : en effet, tant la loi de finances pour 2017 que la loi de finances rectificative pour 2016 (expurgée de cette contribution) ont été publiées au JO.

Or, il faudrait qu'une nouvelle disposition législative adapte plus finement la contribution aux facultés contributives des professionnels concernés et tienne compte de la présence éventuelle de professionnels salariés pour la détermination des niveaux de chiffre d'affaires. Or, la fin de la session parlementaire est proche, fixée à fin février. La question sera donc probablement renvoyée à la prochaine majorité ! Le CNAJMJ continuera de suivre cette question avec vigilance.