



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 11/2022
du 3 février 2022
Numéro du rôle : 7405**

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », posée par le Juge de paix du canton d'Arlon.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune et E. Bribosia, assistée du greffier F. Meersschart, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 24 juin 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 juin 2020, le Juge de paix du canton d'Arlon a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique [de deuxième ligne] viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il laisse à charge du demandeur ayant obtenu gain de cause la contribution au fonds d'aide juridique dans l'hypothèse où la partie défenderesse succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ? ».

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 24 novembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Detienne et D. Pieters, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Conseil des ministres n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant

la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 décembre 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 8 décembre 2021.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le demandeur a introduit auprès du Juge de Paix d'Arlon une demande en récupération de créances à charge du défendeur, pour un montant total de 54,04 euros.

À l'audience du 17 juin 2020, le demandeur a déclaré que le défendeur avait payé le montant principal, et a réduit sa demande aux dépens, liquidés à un montant total de 181,89 euros, qui comprend notamment un montant de 20 euros de contribution au fonds d'aide juridique de deuxième ligne.

Se référant à l'article 4, § 2, alinéa 3 de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » (ci-après : la loi du 19 mars 2017), le défendeur conteste, au motif qu'il bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, devoir rembourser au demandeur le montant de 20 euros que celui-ci a dû payer en guise de contribution au fonds.

Le juge *a quo* constate que, dans l'hypothèse où le défendeur succombant bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, la disposition en cause a pour effet que la demande en récupération de créance se trouve réduite du montant de la contribution forfaitaire au fonds et que le demandeur ne récupère pas ce qui lui est dû. Il remarque que, dans la même hypothèse, l'indemnité de procédure mise à charge de la partie qui succombe est fixée au montant minimum, en vertu de l'article 1022, alinéa 4, du Code judiciaire, et qu'il est possible que cette indemnité ne suffise pas à couvrir les frais et honoraires de l'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. Il se demande si la disposition en cause ne fait pas naître une discrimination, en ce qu'elle fait ou non supporter la contribution au fonds par le demandeur selon que le défendeur succombant bénéficie ou non de l'aide juridique de deuxième ligne. Il observe que la disposition en cause semble être contraire au principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques et qu'il serait plus logique de laisser la contribution au fonds à charge de la collectivité. Il décide de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Conseil des ministres observe que la question préjudicielle porte uniquement sur l'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017, et non sur l'article 1022, alinéa 4, du Code judiciaire, en vertu duquel l'indemnité de procédure est réduite à son montant minimum lorsque le défendeur succombant bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne. Il ajoute que la question préjudicielle ne vise pas l'article 172 de la Constitution.

A.2. À titre principal, le Conseil des ministres soutient que la disposition en cause n'instaure aucune différence de traitement.

Il observe que le juge *a quo* n'identifie pas les deux catégories de personnes qu'il convient de comparer et qu'il lui est difficile d'identifier les deux catégories de personnes qui feraient l'objet d'une différence de traitement.

Il expose que tous les justiciables qui bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne sont traités de la même façon : ils ne sont pas tenus au paiement de la contribution au fonds lorsqu'ils introduisent une demande ou lorsqu'ils succombent en tant que défendeurs (article 4, § 2, alinéa 2, 1°, et alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017). Tous les justiciables qui ne bénéficient pas de l'aide juridique de deuxième ligne sont également traités de la même façon : ils sont tous tenus au paiement de la contribution au fonds lorsqu'ils introduisent leur demande ou lorsqu'ils succombent en tant que défendeurs; ils pourront tous en solliciter le remboursement s'ils obtiennent gain de cause, sauf si le défendeur bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne (article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017).

La seule différence de traitement créée par la disposition en cause naît entre les justiciables selon qu'ils bénéficient ou non de l'aide juridique de deuxième ligne. Cette différence de traitement repose toutefois sur un critère objectif et raisonnable, que le juge *a quo* ne semble pas remettre en question.

Il ajoute qu'il serait artificiel de comparer, d'une part, la situation du demandeur qui obtient gain de cause contre le défendeur qui ne bénéficie pas de l'aide juridique de deuxième ligne et, d'autre part, la situation du demandeur qui obtient gain de cause contre le défendeur qui bénéficie de cette aide. En effet, tous les demandeurs en justice qui ne bénéficient pas de l'aide juridique de deuxième ligne se trouvent dans la même situation, dès lors qu'ils sont soumis au même aléa, en l'occurrence celui de savoir si le défendeur qui succombe bénéficie ou non de l'aide juridique de deuxième ligne. Le même aléa influence le montant de l'indemnité de procédure accordé au demandeur qui obtient gain de cause, conformément à l'article 1022, alinéa 4, du Code judiciaire.

A.3. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement est raisonnablement justifiée par la volonté de garantir l'accès à la justice aux plus démunis et qu'elle n'est pas disproportionnée.

Se référant à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 60.429/3 du 15 décembre 2016 et à l'arrêt de la Cour n° 22/2020 du 13 février 2020, le Conseil des ministres expose que la dispense de remboursement de la contribution au fonds en faveur du défendeur succombant qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée au regard de l'objectif légitime qui consiste à garantir que les personnes qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour supporter les coûts de la procédure aient accès à un juge.

Le Conseil des ministres fait valoir que le juge *a quo* exprime un point de vue en opportunité lorsqu'il considère qu'il paraîtrait plus logique de laisser la contribution au fonds d'aide juridique de deuxième ligne à charge de la collectivité. Il expose en outre que cette solution revient à faire supporter l'impôt par le contribuable plutôt que par le demandeur en justice ayant obtenu gain de cause, selon que le défendeur bénéficie ou non de l'aide juridique de deuxième ligne, ce qui aboutirait à la situation - que le juge *a quo* dénonce - dans laquelle l'impôt serait supporté « par les uns et non par les autres, en fonction de circonstances qui leur sont étrangères ».

Le Conseil des ministres fait valoir que, par son arrêt n° 22/2020 précité, la Cour a jugé que le choix de faire supporter la contribution par les seuls utilisateurs de la justice, et non par l'ensemble des contribuables, n'est pas inconstitutionnel. Il n'est pas justifié de traiter de la même manière les justiciables engagés dans une procédure judiciaire ou administrative et les contribuables qui ne sont pas confrontés à la justice, dès lors que ces catégories de personnes se trouvent dans des situations essentiellement différentes. Par ailleurs, tous les justiciables qui font appel aux juridictions sont traités de la même manière. L'impôt instauré par le législateur sous la forme d'une contribution à un fonds vise à financer de manière complémentaire l'aide juridique de deuxième ligne. Il n'est pas déraisonnable, au regard de la grande liberté d'appréciation dont le législateur dispose en matière fiscale, de limiter aux justiciables la catégorie des redevables de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne sans viser les bénéficiaires directs de l'aide juridique de deuxième ligne, afin de garantir le droit de ceux-ci à l'accès à la justice.

Enfin, le Conseil des ministres soutient que le fait qu'en vertu de la disposition en cause, le demandeur ne bénéficiant pas de l'aide juridique de deuxième ligne qui obtient gain de cause contre le défendeur bénéficiant de cette aide devra supporter le paiement de la contribution au fonds d'aide juridique de deuxième ligne ne constitue pas un préjudice d'une gravité telle qu'il serait disproportionné à l'objectif légitime poursuivi. L'aléa auquel le demandeur en justice ne bénéficiant pas de l'aide juridique de deuxième ligne est confronté, selon que le défendeur bénéficie de cette aide ou non, ne constitue pas un obstacle insurmontable à l'accès à un juge. Tous les demandeurs en justice ne bénéficiant pas de cette aide sont confrontés à ce même aléa. En toute hypothèse, le demandeur qui obtient gain de cause contre le défendeur bénéficiant de cette aide pourra solliciter auprès de ce dernier le remboursement des autres frais tels que les droits de rôle et les frais de citation, ainsi que le paiement d'une indemnité de procédure, fût-elle réduite au montant minimum.

- B -

B.1. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » (ci-après : la loi du 19 mars 2017) avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il ressort de la motivation du jugement de renvoi que la Cour est interrogée sur la différence de traitement que la disposition en cause fait naître entre deux catégories de demandeurs, selon qu'ils obtiennent gain de cause contre un défendeur qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire ou contre un défendeur qui n'en bénéficie pas. Seuls les demandeurs ayant obtenu gain de cause contre un défendeur qui ne bénéficie pas de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire obtiennent le remboursement, à charge du défendeur, de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne qu'ils ont payée au moment de l'inscription au rôle. Les demandeurs ayant obtenu gain de cause contre un défendeur qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire n'obtiennent pas le remboursement de cette contribution.

B.2.1. L'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017, tel qu'il était applicable au moment où la question préjudicielle a été posée, avant sa modification par l'article 46 de la loi du 31 juillet 2020 « portant dispositions urgentes diverses en matière de justice » (ci-après : la loi du 31 juillet 2020), disposait :

« Sauf si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, la juridiction liquide le montant de la contribution au fonds dans la décision définitive qui prononce la condamnation aux dépens ».

B.2.2. L'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017, tel qu'il a été modifié par l'article 46 de la loi du 31 juillet 2020, dispose :

« Sauf si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, ou si le juge estime qu'elle se trouve en ce qui concerne ses moyens de subsistance dans une situation où elle pourrait faire appel à l'aide juridique de deuxième ligne ou à l'assistance judiciaire, la juridiction liquide le montant de la contribution au fonds dans la décision définitive qui prononce la condamnation aux dépens ».

Cette modification est entrée en vigueur le 17 août 2020. Elle a été introduite afin de donner suite à l'arrêt de la Cour n° 94/2020 du 25 juin 2020 (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, DOC 55-1295/007, pp. 23-27; DOC 55-1295/008, p. 11). Elle n'a pas d'incidence sur l'examen de la question préjudicielle.

B.3.1. La loi du 19 mars 2017 institue un « fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » auprès du Service public fédéral Justice (article 2). Les recettes du fonds sont utilisées pour financer les indemnités des avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne, ainsi que les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique (article 3). Le législateur a fixé le montant de la contribution au fonds à vingt euros. Ce montant est indexé conformément à l'article 5 de la loi du 19 mars 2017.

B.3.2. Le fonds est alimenté par des contributions perçues dans le cadre de procédures judiciaires. L'article 4 de la loi du 19 mars 2017 détermine dans quelles affaires la contribution est due, qui doit la payer et comment elle doit être perçue. Le législateur établit en outre une distinction entre les affaires qui sont traitées selon la procédure civile (article 4, § 2), les affaires pénales (article 4, § 3) et les affaires portées devant le Conseil d'État et le Conseil du contentieux des étrangers (article 4, § 4).

B.3.3. Pour les affaires qui sont traitées selon la procédure civile, une seule contribution doit en principe être payée pour chaque acte introductif d'instance au moment de l'inscription au rôle (article 4, § 2, alinéa 1er, tel qu'il résulte de l'annulation, par la Cour, par son arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, dans cette disposition, des mots « par chacune des parties demanderesse »).

B.3.4. L'obligation de payer la contribution au moment de l'inscription au rôle connaît toutefois des exceptions. Dans les affaires qui sont traitées selon la procédure civile, la contribution n'est en aucun cas due par des personnes qui bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire (article 4, § 2, alinéa 2, 1^o).

B.4.1. La contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne pour les affaires qui sont traitées selon la procédure civile, telle qu'elle est visée à l'article 4, § 2, de la loi du 19 mars 2017, est considérée comme des dépens (article 1018, alinéa 1er, 8^o, du Code judiciaire).

B.4.2. L'article 1017, alinéa 1er, première phrase, du Code judiciaire dispose que tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, à moins que des lois particulières n'en disposent autrement et sans préjudice de l'accord des parties que, le cas échéant, le jugement décrète. En vertu de l'article 1017, alinéa 1er, deuxième phrase, les frais inutiles sont mis à charge, même d'office, de la partie qui les a causés fautivement.

B.4.3. L'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017 est une disposition légale particulière au sens de l'article 1017, alinéa 1er, première phrase, du Code judiciaire. En vertu de cette disposition, le juge ne peut pas condamner la partie succombante qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire à payer à la partie qui a obtenu gain de cause le montant de la contribution au fonds au titre des dépens.

B.5.1. Comme il est dit en B.3.4, le demandeur ne paie pas la contribution au fonds au moment de l'inscription au rôle, dans les cas exceptionnels visés à l'article 4, § 2, alinéa 2, de la loi du 19 mars 2017.

Il en résulte que la différence de traitement en cause est inexistante lorsque le demandeur qui obtient gain de cause n'a pas payé de contribution au fonds au moment de l'inscription au rôle.

B.5.2. La Cour examine la question préjudicielle uniquement en ce qu'elle porte sur la différence de traitement entre les deux catégories de demandeurs visés en B.1.1 qui ont payé une contribution au fonds au moment de l'inscription au rôle.

B.6. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7. La différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, celui d'obtenir gain de cause contre un défendeur qui a bénéficié ou non de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire.

B.8. La contribution forfaitaire au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne vise à procurer un financement complémentaire pour l'aide juridique de deuxième ligne, en particulier eu égard à l'augmentation permanente du nombre de dossiers (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1851/001, p. 3; *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-1851/006, p. 8). Ainsi que l'article 3 de la loi du 19 mars 2017 le prévoit, les recettes du fonds sont utilisées pour financer les indemnités des avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne, ainsi que les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique.

B.9.1. Il ressort des travaux préparatoires qu'en principe, lorsque le demandeur paie une contribution au fonds au moment de l'inscription au rôle conformément à l'article 4, § 2, alinéa 1er, de la loi du 19 mars 2017, celle-ci est définitivement acquise pour le fonds. Dans ce cas, au moment de statuer sur les dépens, soit le demandeur a obtenu gain de cause et le juge lui accorde un titre afin qu'il obtienne le remboursement de la contribution qu'il a payée, à charge du défendeur, soit le demandeur a succombé et il n'obtient pas le remboursement de cette contribution. Lorsque le demandeur n'a payé aucune contribution au moment de l'inscription au rôle en raison de l'une des exceptions prévues à l'article 4 § 2, alinéa 2, de la loi du 19 mars 2017, le juge condamne la partie succombante à payer la contribution

« directement au fonds, sauf si elle bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire ».

« Le paiement de la contribution se déroule comme suit :

1. Dans les affaires qui sont traitées selon la procédure civile

Il est prévu de manière générale que dans les affaires qui sont traitées selon la procédure civile, chaque partie demanderesse paye la contribution au moment de l'inscription de l'affaire au rôle d'un tribunal ou d'une cour. Ce paiement initial de la contribution est exclusivement dû dans le chef de la partie demanderesse. La partie intervenante éventuelle ne paie aucune contribution. Le montant de la contribution s'élève à 20 euros. Cette partie de la contribution au début de la procédure est définitivement acquise pour l'autorité/le fonds, même si l'initiateur s'avère être le gagnant.

La contribution est considérée comme un coût au sens de l'article 1018 du Code judiciaire. Le juge statue toujours aussi dans son jugement ou arrêt définitif sur les ' frais de justice '. Ainsi, le juge accordera à la partie demanderesse qui gagne la procédure et qui a payé la contribution un titre pour qu'elle obtienne du perdant le remboursement de ce qu'elle a payé précédemment.

Dans les cas où la contribution n'a pas été perçue, conformément à l'article 4 § 2, alinéa 2 et comme également décrit ci-dessous, le juge condamne la partie succombante à payer la contribution directement au fonds, sauf si elle bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire.

Des exceptions sont donc prévues : ainsi, aucune contribution ne sera due par la partie demanderesse :

1° si elle bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire totalement ou partiellement gratuite;

[...] » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-1851/009, pp. 11-12).

B.9.2. Il en résulte que le législateur a voulu, d'une part, que la contribution au fonds soit supportée par la partie succombante et, d'autre part, que la contribution ne soit pas supportée par la partie succombante si celle-ci bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire.

B.10. La mesure en cause est pertinente eu égard à l'objectif du législateur qui est visé en B.9.2, en son deuxième aspect, puisqu'elle a pour conséquence que, lorsque le demandeur qui a payé une contribution au fonds au moment de l'inscription au rôle obtient gain de cause contre un défendeur qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, la règle selon laquelle la contribution au fonds est en principe supportée par la

partie qui succombe ne s'applique pas. Elle n'est toutefois pas pertinente par rapport à ce même objectif, en son premier aspect, dès lors qu'elle a pour conséquence que, dans cette hypothèse, la contribution au fonds est supportée par la partie qui obtient gain de cause et non par celle qui succombe.

L'objectif du législateur tel qu'il est énoncé en B.9.2 pourrait être pleinement rencontré, tout en évitant la différence de traitement en cause, s'il était prévu que lorsque le demandeur qui a payé une contribution au fonds au moment de l'inscription au rôle obtient gain de cause contre un défendeur qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, le demandeur peut obtenir auprès du fonds le remboursement de la contribution qu'il a payée au moment de l'inscription au rôle. Une telle mesure permettrait que le demandeur qui a payé une contribution au fonds au moment de l'inscription au rôle soit toujours remboursé, par le défendeur ou par le fonds, du montant de cette contribution, lorsqu'il obtient gain de cause, quelle que soit la situation du défendeur qui succombe.

Dès lors que l'objectif du législateur pourrait être atteint par une mesure moins attentatoire aux droits des demandeurs qui ont payé une contribution au fonds au moment de l'inscription au rôle et qui obtiennent gain de cause contre un défendeur qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée.

B.11. L'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4, § 2, alinéa 3, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il laisse à charge du demandeur ayant obtenu gain de cause la contribution au fonds d'aide juridique dans l'hypothèse où la partie défenderesse succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 février 2022

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul