

Décision n° 2012-231/234 QPC  
du 13 avril 2012

(M. Stéphane C. et autres)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 janvier 2012 par la Cour de cassation (deuxième chambre civile, arrêt n° 295 du 26 janvier 2012) dans les conditions prévues par l'article 61-1 de la Constitution d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Stéphane C., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 (n° 2012-231 QPC).

Il a également été saisi le 3 février 2012 par le Conseil d'État (décision n° 354363-354475 du 3 février 2012) dans les mêmes conditions d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Philippe K. et la Confédération Force Ouvrière relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de cette même disposition ainsi que de l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 (n° 2012-234 QPC).

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des impôts ;

Vu la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

Vu la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 ;

Vu la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel ;

Vu la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue ;

Vu la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées les 17 et 27 février 2012 ;

Vu les observations produites par M. K., enregistrées les 24 février et 10 mars 2012 ;

Vu les observations en intervention produites pour :

– la Fédération Nationale des Unions des Jeunes Avocats par Me Maria Bonon, avocat au barreau du Mans, enregistrées les 22 février et 28 mars 2012,

– l'ordre des avocats au barreau de Strasbourg par Me Armand Marx, avocat au barreau de Strasbourg, enregistrées les 22 février et 26 mars 2012,

– le Conseil national des barreaux par Me Didier Le Prado, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le 22 février 2012,

– M. Jacques J. par Me Bernard Kuchukian, avocat au barreau de Marseille, enregistrées le 23 février 2012,

– l'ordre des avocats au barreau de Dijon par la SCP Audard et Schmitt, avocat au barreau de Dijon, enregistrées le 23 février 2012,

– l'ordre des avocats du barreau de Saint-Pierre de la Réunion par la SELARL Gangate et associés, avocat au barreau de Saint-Pierre de la Réunion, enregistrées le 27 février et le 27 mars 2012 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Jean-Baptiste Gavignet pour M. C., Me Thomas Hass, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la Confédération Force Ouvrière, Me Maria Bonon, Me Armand Marx, Me Didier Le Prado, Me Bernard Kuchukian, Me Jean-Philippe Schmitt, Me Thierry Gangate et M. Xavier Pottier, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 3 avril 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'il y a lieu de joindre ces questions prioritaires de constitutionnalité pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 : « I. – Le chapitre III du titre III de la deuxième partie du livre I<sup>er</sup> du code général des impôts est complété par une section 13 ainsi rédigée :

« Section 13

« Contribution pour l'aide juridique

« Art. 1635 *bis* Q. – I. – Par dérogation aux articles 1089 A et 1089 B, une contribution pour l'aide juridique de 35 euros est perçue par instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou par instance introduite devant une juridiction administrative.

« II. – La contribution pour l'aide juridique est exigible lors de l'introduction de l'instance. Elle est due par la partie qui introduit une instance.

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

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

« 2° Par l'État ;

« 3° Pour les procédures introduites devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, devant le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention et le juge des tutelles ;

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

« 5° Pour les recours introduits devant une juridiction administrative à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile ;

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

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

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

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

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

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

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

« VI. – La contribution pour l’aide juridique est affectée au Conseil national des barreaux.

« VII. – Un décret en Conseil d’État précise les modalités d’application du présent article, notamment ses conditions d’application aux instances introduites par les avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation. »

« II. – Le I est applicable aux instances introduites à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2011.

« III. – Après l’article 64-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l’aide juridique, il est inséré un article 64-1-1 ainsi rédigé :

« Art. 64-1-1.-La personne qui a bénéficié de l’intervention d’un avocat commis d’office dans les conditions prévues à l’article 63-3-1 du code de procédure pénale et qui n’est pas éligible à l’aide juridictionnelle est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l’État. Le recouvrement des sommes dues à l’État a lieu comme en matière de créances étrangères à l’impôt et au domaine.

« Les modalités d’application du présent article sont fixées par décret en Conseil d’État. »

« IV. – Après le premier alinéa de l’article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Le Conseil national des barreaux perçoit le produit de la contribution pour l’aide juridique instaurée par l’article 1635 *bis* Q du code général des impôts. Pour répartir ce produit entre les barreaux, selon les critères définis au troisième alinéa de l’article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l’aide juridique, le Conseil national des barreaux conclut une convention de gestion avec l’Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats, association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d’association et fédérant l’ensemble des caisses des règlements pécuniaires des avocats auxquelles sont versés les fonds ainsi alloués aux barreaux. Cette convention est agréée par le garde des sceaux, ministre de la justice. Le produit de la contribution est

intégralement affecté au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle, par l'intermédiaire des caisses des règlements pécuniaires des avocats.

« Le Conseil national des barreaux s'assure, sous le contrôle de la garde des sceaux, ministre de la justice, et avec le concours de l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats, que les barreaux et leurs caisses des règlements pécuniaires des avocats, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables, utilisent à juste titre les fonds qui leur sont ainsi alloués. »

« V. – L'article 28 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 28.–La dotation due au titre de chaque année donne lieu au versement d'une provision initiale versée en début d'année et ajustée en fonction de l'évolution du nombre des admissions à l'aide juridictionnelle et du montant de la dotation affectée par le Conseil national des barreaux au barreau au titre de la répartition de la contribution prévue à l'article 1635 bis Q du code général des impôts. Elle est liquidée en fin d'année sur la base du nombre des missions achevées, après déduction du montant de la dotation effectivement versée en application du même article 1635 bis Q »;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 :  
« I. – Le chapitre III du titre III du livre Ier de la deuxième partie du code général des impôts est complété par une section XII ainsi rédigée :

« Section XII

« Droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel

« Art. 1635 bis P. – Il est institué un droit d'un montant de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel lorsque la constitution d'avocat est obligatoire devant la cour d'appel. Le droit est acquitté par l'avocat postulant pour le compte de son client soit par voie de timbres mobiles, soit par voie électronique. Il n'est pas dû par la partie bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

« Le produit de ce droit est affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel à créer dans le cadre de la réforme de la représentation devant les cours d'appel.

« Les modalités de perception et les justifications de l'acquittement de ce droit sont fixées par décret en Conseil d'État. »

« II. – Le I s'applique aux appels interjetés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 à la condition que le fonds mentionné au I ait été créé et jusqu'au 31 décembre 2018 » ;

4. Considérant que, selon les requérants et les parties intervenantes, l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique de 35 euros due par instance introduite devant une juridiction non pénale et d'un droit de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel lorsque la représentation est obligatoire méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif ainsi que les droits de la défense et portent atteinte au principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques ; qu'en renvoyant au décret le soin de définir les conséquences, sur la suite de la procédure, de l'absence de paiement de ces contributions, le législateur aurait en outre méconnu l'étendue de sa compétence ;

5. Considérant, en premier lieu, 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 ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

7. Considérant que, d'une part, en insérant dans le code général des impôts un article 1635 *bis* Q, l'article 54 de la loi du 29 juillet 2011 susvisée a instauré une contribution pour l'aide juridique de 35 euros perçue par instance ; que le législateur a entendu établir une solidarité financière entre les justiciables pour assurer le financement de la réforme de la garde à vue résultant de la loi du 14 avril 2011 susvisée et, en particulier, le coût résultant, au titre de l'aide juridique, de l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue ; que cette contribution est due pour toute instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou pour toute instance introduite devant une juridiction administrative ; que le législateur a défini des exemptions en faveur des personnes qui bénéficient de l'aide juridictionnelle ainsi que pour certains types de contentieux pour lesquels il a estimé que la gratuité de l'accès à la justice devait être assurée ; que le

produit de cette contribution est versé au Conseil national des barreaux pour être réparti entre les barreaux selon les critères définis en matière d'aide juridique ;

8. Considérant que, d'autre part, en insérant dans le code général des impôts un article 1635 *bis* P, l'article 54 de la loi du 30 décembre 2009 susvisée a instauré un droit d'un montant de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel lorsque la représentation par un avocat est obligatoire devant la cour d'appel ; que le législateur a ainsi entendu assurer le financement de l'indemnisation des avoués près les cours d'appel prévue par la loi du 25 janvier 2011 susvisée laquelle avait pour objet de simplifier et de moderniser les règles de représentation devant ces juridictions ; que ce droit s'applique aux appels interjetés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 ; que ne sont soumises à son paiement que les parties à une procédure avec représentation obligatoire devant la cour d'appel ; que ce droit n'est pas dû par les personnes qui bénéficient de l'aide juridictionnelle ; que le produit de ce droit est affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués ;

9. Considérant que, par les dispositions contestées, le législateur a poursuivi des buts d'intérêt général ; que, eu égard à leur montant et aux conditions dans lesquelles ils sont dus, la contribution pour l'aide juridique et le droit de 150 euros dû par les parties en instance d'appel n'ont pas porté une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou aux droits de la défense ;

10. Considérant qu'en instituant la contribution pour l'aide juridique et le droit de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel, le législateur a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels ; qu'il a pris en compte les facultés contributives des contribuables assujettis au paiement de ces droits ; que, si le produit du droit de 150 euros est destiné à l'indemnisation des avoués, le principe d'égalité devant l'impôt et les charges publiques n'imposait pas que l'assujettissement au paiement de ce droit fût réservé aux instances devant les seules cours d'appel où le monopole de la représentation par les avoués a été supprimé par la loi du 25 janvier 2011 susvisée ; qu'aucune de ces contributions n'entraîne de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de ce que l'article 54 de la loi du 29 juillet 2011 susvisée et l'article 54 de la loi du 30 décembre 2009 susvisée méconnaîtraient le droit à un recours juridictionnel effectif et l'égalité devant les charges publiques doivent être écartés ;

12. Considérant, en second lieu, que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'il résulte toutefois des articles 34 et 37 de la Constitution que les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne concernent pas la procédure pénale et qu'elles ne mettent pas en cause les règles ou les principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi ; que, par suite, en ne fixant pas lui-même les conséquences sur la procédure du défaut de paiement de la contribution pour l'aide juridique ou du droit de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ;

13. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

### D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup>.– L'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 et l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 sont conformes à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 12 avril 2012 où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 13 avril 2012.