



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 79/2025  
du 15 mai 2025  
Numéro du rôle : 8272**

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 4, § 3, alinéa 1er, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », posée par le Tribunal de police de Louvain.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 28 juin 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 juillet 2024, le Tribunal de police de Louvain a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4, § 3, alinéa 1er, 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, 11, 170 et 172 de la Constitution, en ce que la partie civilement responsable est condamnée en son nom propre au paiement d'une contribution au Fonds, en sus de l'obligation civile qui lui incombe de verser la contribution que le prévenu a été condamné à payer ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Pelikaancars », assistée et représentée par Me Alexander Meuwissen, avocat au barreau de Louvain;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Steve Ronse et Me Thomas Quintens, avocats au barreau de Flandre occidentale.

Par ordonnance du 12 mars 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience

ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

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 prévenu est condamné par le Tribunal de police de Louvain au paiement d'une amende, à une déchéance du droit de conduire, et au paiement d'une contribution au Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, d'une contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (ci-après : le fonds budgétaire) et d'une indemnité forfaitaire.

La SA « Pelikaancars », à savoir l'employeur du prévenu, est tenue civilement responsable de l'amende et des frais qui ont été mis à la charge du prévenu, y compris de la contribution que le prévenu doit payer au fonds budgétaire. De plus, en tant que partie civilement responsable, elle devrait, sur la base de l'article 4, § 3, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », également être condamnée au paiement d'une contribution au fonds budgétaire. La SA « Pelikaancars » soutient devant la juridiction *a quo* qu'en sa qualité de partie civilement responsable, elle peut déjà être tenue de payer la contribution au fonds budgétaire dans le chef du prévenu et qu'elle est en outre condamnée de manière autonome au paiement d'une contribution à ce fonds, alors qu'elle n'est pas un prévenu, qu'elle n'a commis aucune faute et qu'elle est simplement impliquée civilement dans l'instance soumise à la juridiction *a quo*.

La juridiction *a quo* pose dès lors la question préjudicielle reproduite plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1. La SA « Pelikaancars » soutient qu'en sa qualité de partie civilement responsable, elle peut déjà être tenue de payer la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (ci-après : le fonds budgétaire), mais qu'elle est en outre condamnée de manière autonome au paiement d'une contribution à ce fonds. La distinction opérée entre le prévenu et la SA « Pelikaancars » est peut-être objective mais n'est nullement pertinente.

A.2.1. Le Conseil des ministres allègue que la Cour a déjà jugé que la contribution forfaitaire au fonds budgétaire ne constitue pas un obstacle insurmontable à l'accès au juge pour les justiciables. La Cour a également déjà jugé que la contribution au fonds budgétaire est un impôt au sens des articles 170 et 172 de la Constitution.

A.2.2. Le Conseil des ministres souligne que le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu lorsqu'il détermine sa politique en matière fiscale, notamment lorsqu'il détermine les redevables. Le législateur pouvait décider que tant le prévenu condamné par une juridiction pénale que la partie responsable civilement de l'infraction peuvent être condamnés au paiement de la contribution forfaitaire limitée au fonds budgétaire. Le constat selon lequel la partie civilement responsable serait déjà tenue de verser la contribution que le prévenu a été condamné à payer n'y change rien.

Par la contribution forfaitaire de 24 euros (actuellement) pour les personnes qui sont impliquées dans des procédures judiciaires, le législateur entend garantir l'aide juridique à ceux qui en ont besoin pour assurer leur droit fondamental à l'accès à la justice. Cet objectif peut justifier que la contribution soit imposée tant au prévenu condamné pénalement qu'à la personne civilement responsable. Les deux personnes sont impliquées dans une procédure judiciaire et sont présumées disposer de la capacité financière nécessaire.

Le Conseil des ministres souligne que l'obligation faite à l'employeur de payer la contribution au fonds budgétaire découle de l'article 1384 de l'ancien Code civil et que la partie civilement responsable peut récupérer, auprès du prévenu, le montant de la contribution forfaitaire que celui-ci a été condamné à payer.

- B -

B.1.1. 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) institue un « fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » (ci-après : le fonds budgétaire) auprès du Service public fédéral Justice (article 2). Les recettes du fonds budgétaire 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 budgétaire à vingt euros, à indexer.

B.1.2. Le fonds budgétaire 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.2.1. La question préjudicielle porte sur l'article 4, § 3, de la loi du 19 mars 2017, qui dispose :

« Sauf s'il bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, de l'assistance judiciaire, ou si le juge estime qu'il se trouve en ce qui concerne ses moyens de subsistance dans une situation où il pourrait faire appel à l'aide juridique de deuxième ligne ou à l'assistance judiciaire, chaque suspect, inculpé, prévenu, accusé ou personne responsable civilement du délit qui est condamné par une juridiction pénale est condamné au paiement d'une contribution au fonds.

Sauf si elle bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, 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 partie civile, lorsqu'elle a pris l'initiative de la citation directe ou lorsqu'une enquête a été ouverte à la suite de son action en tant que partie civile et qu'elle succombe, est condamnée au paiement d'une contribution au fonds.

La juridiction liquide le montant de la contribution au fonds dans la décision définitive qui prononce la condamnation aux dépens.

La contribution est recouvrée selon les règles qui s'appliquent en matière de recouvrement des amendes pénales ».

B.2.2. Il ressort du libellé de la question préjudicielle et de la motivation de la décision de renvoi que la Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 4, § 3, alinéa 1er, de la loi du 19 mars 2017 avec les articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution, en ce que « la partie civilement responsable est condamnée en son nom propre au paiement d'une contribution au Fonds, en sus de l'obligation civile qui lui incombe de verser la contribution que le prévenu a été condamné à payer ». L'article 4, § 3, alinéa 1er, de la loi du 19 mars 2017 ferait naître une identité de traitement discriminatoire entre le prévenu et la partie civilement responsable « qui n'est pas un prévenu, qui n'a commis aucune faute et qui est simplement impliquée civilement ».

B.2.3. La juridiction *a quo* n'expose pas, et il ne se déduit pas des motifs de la décision de renvoi, en quoi la disposition en cause serait incompatible avec l'article 170 de la Constitution, qui garantit le principe de légalité en matière fiscale.

La question préjudicielle est irrecevable en ce qu'elle vise l'article 170 de la Constitution.

B.3.1. L'article 172, alinéa 1er, de la Constitution constitue une application particulière, en matière fiscale, du principe d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.2. 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

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.4.1. La contribution forfaitaire obligatoire au fonds budgétaire est un impôt.

B.4.2. En matière fiscale, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. Tel est notamment le cas lorsqu'il détermine les redevables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôts qu'il prévoit. Dans cette matière, la Cour ne peut censurer les choix politiques du législateur et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou sont déraisonnables.

B.5.1. Pour les affaires pénales, conformément à l'article 4, § 3, de la loi du 19 mars 2017, chaque suspect, inculpé, prévenu, accusé ou personne responsable civilement du délit qui est condamné par une juridiction pénale est condamné au paiement d'une contribution au fonds budgétaire.

B.5.2. La proposition de loi qui se trouvait à l'origine de la loi du 19 mars 2017 entendait imposer une contribution aux seules personnes qui sont condamnées à une sanction pénale ou qui concluent une transaction conformément à l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1851/001, pp. 6-8).

Les développements de la proposition de loi indiquent :

« L'augmentation régulière du nombre de dossiers dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne nécessite des moyens supplémentaires.

La présente proposition vise donc à créer un fonds d'aide juridique de deuxième ligne en vue de permettre un financement supplémentaire du régime de l'aide juridique, et ce, afin de garantir une rémunération plus élevée aux avocats, tout en conservant avant tout le droit au libre accès à la justice consacré par la Constitution » (*ibid.*, p. 3).

B.5.3. L'avis de la section de législation du Conseil d'État sur cette proposition de loi mentionne :

« 5. La question se pose de savoir ce qui justifie le fait que la contribution visée dans la proposition de loi soit uniquement imposée dans le cadre de procédures pénales.

[...]

[...] On n'aperçoit pas pourquoi seules les personnes condamnées pénalement ou qui acceptent une transaction seraient tenues de payer la contribution, et non, par exemple, les personnes dont l'action dans une procédure civile est rejetée. L'auteur de la proposition de loi, désigné comme délégué, a fourni (indépendamment toutefois de la question de la qualification de la contribution proposée) l'explication suivante pour la limitation aux personnes condamnées pénalement et à celles avec lesquelles une transaction a été conclue :

‘ Le choix de restreindre la contribution au futur fonds relatif à l'aide juridique de deuxième ligne aux seules personnes qui ont commis une infraction pénale trouve sa justification dans le coût plus élevé qu'une affaire pénale, spécifiquement, implique de toute manière pour la société (on songe par exemple aux divers devoirs nécessaires, comme les auditions qui exigent systématiquement l'assistance d'un avocat), tandis que, dans les litiges non pénaux, la partie succombante n'a pas toujours commis une faute clairement imputable ou une infraction, que ces litiges ne doivent pas automatiquement être tranchés devant un tribunal et que, même s'ils le sont, la partie qui finit par succomber ne peut elle-même pas toujours éviter qu'un tribunal en soit saisi (et qu'il faille faire appel à un avocat).

La distinction établie repose donc sur le principe général selon lequel la condamnation pénale ou la transaction suppose par définition la violation d'une règle qui touche à l'ordre public. La condamnation pénale est prononcée par un magistrat, la transaction est traitée par le ministère public et l'infraction proprement dite a été constatée au moyen de mesures judiciaires (onéreuses). Ceci contraste avec, par exemple, les sanctions administratives et les perceptions immédiates en matière de circulation routière, qui ne sont pas le fruit d'une procédure judiciaire onéreuse (traduction libre). ’.

Cette justification soulève toutefois un certain nombre de questions. Le fait que des magistrats doivent intervenir s'applique tout autant à des procédures autres que la procédure pénale. De surcroît, une partie des coûts du procès pénal est supportée par la personne condamnée en ce qu'elle est condamnée au paiement des frais de justice. Enfin, l'assistance judiciaire que la contribution prélevée sert à financer concerne également les procédures non pénales. Les éléments avancés peuvent dès lors difficilement justifier l'exclusion pure et simple

de personnes impliquées dans des procédures autres que la procédure pénale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1851/005, pp. 6-7).

B.5.4. Par suite de cet avis, la proposition de loi a été amendée afin d'étendre l'obligation de paiement de la contribution au fonds budgétaire et de l'imposer dans les procédures pénales, dans les procédures civiles et dans les procédures portées devant le Conseil d'État et le Conseil du contentieux des étrangers.

Cet amendement a été justifié comme suit :

« Dans son avis du 24 juin 2016 (59 626/3 et 59 627/3) sur la proposition de loi instituant un fonds d'aide juridique de deuxième ligne (*Doc. parl.* Chambre, 2015-2016, DOC 54-1851), le Conseil d'État formule quelques remarques fondamentales sur le texte de cette proposition de loi. D'une part, le Conseil d'État relève le caractère potentiellement discriminatoire d'une limitation du paiement d'une contribution aux procédures pénales et, d'autre part, il estime qu'il manque dans la proposition une exonération de la contribution pour les bénéficiaires d'une aide juridique de deuxième ligne entièrement ou partiellement gratuite. Enfin, la qualification de la contribution n'est pas claire pour le Conseil d'État.

Les auteurs de l'amendement partent du principe que s'attacher à l'approche initiale de la proposition de loi, à savoir une obligation de contribution uniquement pour les condamnés pénaux, ne peut pas résister au test de la discrimination et ignore l'ampleur de l'aide juridique qui va bien au-delà du droit pénal *sensu lato*.

La proposition de loi a pour objectif de contribuer au financement de l'aide juridique de deuxième ligne. L'aide juridique de deuxième ligne gratuite couvre de nombreux domaines du droit et ne se limite pas à une aide dans des procédures pénales. Le financement complémentaire de l'aide juridique de deuxième ligne ne peut dès lors pas se limiter à l'introduction d'une contribution dans les procédures pénales, qui ne représentent d'ailleurs qu'une part relative des affaires dans lesquelles une aide est accordée. À titre d'illustration : en 2014, 718 818 affaires non pénales ont été traitées contre 324 807 affaires pénales, soit un rapport d'environ 70 % contre 30 % (source : *Chiffres-clés de l'activité judiciaire – Données 2014*, Collège des cours et tribunaux). Une limitation de l'obligation de contribution aux affaires pénales n'est donc pas proportionnelle.

L'amendement prévoit par conséquent une obligation de payer une contribution dans les procédures pénales, les procédures civiles et les procédures administratives pour autant qu'il s'agisse de procédures devant une juridiction fédérale.

Le choix de limiter l'obligation de contribution aux procédures menées devant une juridiction organisée sur le plan fédéral résulte de la position selon laquelle chaque utilisateur du service public de la justice tire profit d'une aide juridique de deuxième ligne correcte. Soit il est lui-même utilisateur de l'aide juridique de deuxième ligne et il paye sa contribution personnelle pour le service dont il bénéficie en personne, soit il n'est pas un utilisateur direct de l'aide juridique de deuxième ligne, mais il tire profit d'une aide juridique de deuxième ligne

qui fonctionne bien. Ce sera le cas si la partie adverse bénéficie du service d'aide juridique de deuxième ligne et a donc intérêt, dans un rapport de 1 à 1, à un règlement rapide de la procédure à laquelle l'aide de deuxième ligne contribue. Dans le cas également où aucune partie à un procès ne bénéficie de l'aide de deuxième ligne, toutes les parties trouvent également leur compte dans une aide de deuxième ligne correcte. Le fonctionnement d'un tribunal tirera profit d'une aide de deuxième ligne de qualité en général. Si le règlement d'un nombre croissant d'affaires se complique à cause de la performance insuffisante de l'aide de deuxième ligne dans ces affaires, cette perturbation influera par la force des choses sur le règlement rapide d'autres affaires traitées dans ce tribunal (la chaîne est aussi solide que son maillon le plus faible). En résumé, même la personne qui ne fait pas appel à l'aide juridique de deuxième ligne profite, dans l'utilisation du service public de la justice, de l'existence d'une aide de deuxième ligne performante. Cette philosophie est donc l'expression de l'approche de la rétribution au sens large, ce qui permet d'affecter la contribution au fonds et d'enraciner la destination des montants » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-1851/006, pp. 8-9).

B.6.1. Il ressort des travaux préparatoires précités que le législateur n'a pas voulu limiter l'obligation de contribution aux personnes condamnées pénalement, mais qu'il a voulu imposer cette obligation, de manière générale, dans les procédures portées devant une juridiction organisée au niveau fédéral, qu'il s'agisse d'une procédure civile, pénale ou administrative, considérant que chaque utilisateur du service public de la justice a intérêt à une bonne aide juridique de deuxième ligne, ce qui est un objectif légitime.

Le législateur entend ainsi, en conformité avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, garantir l'aide juridique à ceux qui en ont besoin pour assurer leur droit fondamental à l'accès à la justice. Cet objectif peut justifier que la contribution soit imposée aux justiciables qui sont présumés disposer de la capacité financière nécessaire.

B.6.2. À la lumière de l'objectif poursuivi, il est raisonnablement justifié que la contribution au fonds budgétaire soit aussi imposée à la partie qui, sur la base de l'article 1384, alinéa 3, de l'ancien Code civil, est civilement responsable des fautes commises par son travailleur. La circonstance que la partie civilement responsable n'est pas elle-même condamnée pénalement ne constitue pas, au regard de cet objectif, un motif pour lequel aucune contribution ne pourrait lui être imposée, dès lors qu'elle utilise également le service public de la justice et qu'elle aussi est présumée disposer de la capacité financière nécessaire.

B.6.3. Par ailleurs, la circonstance selon laquelle la personne civilement responsable l'est aussi bien de l'amende que des frais – parmi lesquels la contribution au fonds budgétaire – qui sont imposés au prévenu dans le cadre d'infractions aux dispositions de la loi du 16 mars 1968 « relative à la police de la circulation routière » (article 67 de cette loi), lorsque cette personne est civilement responsable conformément à l'article 1384, alinéa 3, de l'ancien Code civil, ne saurait priver l'article 4, § 3, de la loi du 19 mars 2017 de son caractère raisonnable.

En effet, le législateur a estimé qu'en présence des problèmes croissants posés par la circulation automobile et par la multiplication des infractions de roulage et compte tenu de ce qu'un grand nombre de conducteurs roulent pour le compte d'un employeur, il convenait de prendre des mesures particulières. Il a depuis longtemps imposé à la personne civilement responsable le paiement des amendes et des frais supplémentaires infligés en matière de roulage, parmi lesquels la contribution au fonds budgétaire. Si cette mesure a pour premier objectif de faciliter le recouvrement des amendes et des frais supplémentaires, elle vise aussi à responsabiliser l'employeur pour le compte duquel le prévenu travaille au moment où l'infraction est commise. Cette mesure pécuniaire est de nature civile, n'a pas le caractère d'une condamnation pénale dans le chef de la personne tenue au paiement, qui n'est pas considérée comme l'auteur de l'infraction, et n'est pas mentionnée dans le casier judiciaire de la personne civilement responsable.

B.7. L'article 4, § 3, alinéa 1er, de la loi du 19 mars 2017, en ce que la partie civilement responsable est condamnée en son nom propre au paiement d'une contribution au fonds, en sus de l'obligation civile qui lui incombe de verser la contribution que le prévenu a été condamné à payer, est compatible avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4, § 3, alinéa 1er, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », en ce que la partie civilement responsable est condamnée en son nom propre au paiement d'une contribution à ce fonds budgétaire, en sus de l'obligation civile qui lui incombe de verser la contribution que le prévenu a été condamné à payer, ne viole pas les articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 mai 2025.

Le greffier,

Nicolas Dupont

Le président,

Luc Lavrysen