

Numéro du rôle : 6736
Arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'Etat et le Conseil du Contentieux des Etrangers », introduit par l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 septembre 2017 et parvenue au greffe le 3 octobre 2017, un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » (publiée au *Moniteur belge* du 31 mars 2017, deuxième édition) et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'Etat et le Conseil du Contentieux des Etrangers » (publiée au *Moniteur belge* du 22 mai 2017) a été introduit par l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie », l'ASBL « L'Atelier des Droits Sociaux », l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », l'ASBL « Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté », l'ASBL « Réseau wallon de lutte contre la pauvreté » et l'ASBL « Association Syndicale des Magistrats », assistées et représentées par Me P. Robert et Me L. Laperche, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 20 novembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, 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 le 4 décembre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 4 décembre 2019, a fixé l'audience au 15 janvier 2020.

À l'audience publique du 15 janvier 2020 :

- ont comparu :
 - . Me P. Robert et Me L. Laperche, pour les parties requérantes;
 - . Me J. Sautois, avocat au barreau de Bruxelles, loco Me P. Schaffner, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- 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. *En droit*

- A -

A.1. Dans leur moyen unique, les parties requérantes demandent l'annulation 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) et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'Etat et le Conseil du contentieux des Etrangers » (ci-après : la loi du 26 avril 2017), en ce qu'elles violeraient les articles 10, 11, 13 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.1. Dans la première branche du moyen unique, les parties requérantes font valoir que la contribution de vingt euros qui est due au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne constitue une entrave disproportionnée à l'accès à un juge. Le droit d'accès à un juge peut faire l'objet de restrictions financières, telle le prélèvement d'un droit de rôle, pour autant que ces restrictions ne portent pas atteinte à l'essence même de ce droit. Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que de telles restrictions ne peuvent être admises que si elles sont légitimes et raisonnablement proportionnées. La Cour de justice de l'Union européenne a également confirmé que de telles restrictions ne peuvent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union. Les coûts ne doivent pas avoir un caractère insurmontable.

A.2.2. Les parties requérantes constatent que les lois attaquées alourdissent la charge financière liée à l'exercice du droit d'accès à un juge. Couplée à d'autres mesures qui accroissent considérablement les frais, la mesure attaquée a pour effet de limiter à ce point le droit d'accès au juge de certains justiciables que ce droit s'en trouve atteint dans sa substance même. Les dispositions attaquées portent atteinte au droit à l'assistance d'un avocat pour les justiciables qui ne disposent pas des ressources suffisantes leur permettant d'accéder à la justice en se faisant représenter par un avocat, compte tenu des coûts réels de la procédure.

A.2.3. Par ailleurs, les parties requérantes indiquent qu'il ressort des statistiques du SPF Justice que l'essentiel du fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne sera financé par les procédures intentées devant la justice de paix. Dans la majorité des cas, de telles procédures concernent le recouvrement de créances par des opérateurs de téléphonie et des distributeurs de gaz et d'électricité. La contribution que payeront les distributeurs au fonds sera ensuite réclamée à la partie succombante. Il en résulte que le fonds sera, pour une part substantielle, voire majoritairement, financé par des personnes qui sont déjà en défaut de payer des factures relatives à leurs besoins de base. La mesure est dès lors tout à fait disproportionnée.

A.3.1. En ce qui concerne la première branche du moyen unique, le Conseil des ministres souligne qu'il ressort des travaux préparatoires des lois attaquées que le législateur s'est soucié de répondre à un besoin de financement complémentaire de l'aide juridique de deuxième ligne tout en préservant le droit d'accès à un juge. Le législateur a tenu compte du fait que la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne représente un coût supplémentaire dans une procédure en justice. Il est conscient que les justiciables qui se trouvent juste au-dessus du seuil permettant de bénéficier de l'aide juridique doivent également assumer ce coût supplémentaire. C'est pour cette raison que le législateur a choisi de fixer le montant à vingt euros.

A.3.2. Face à l'augmentation du nombre de dossiers sollicitant l'aide juridique de deuxième ligne, à la nécessité de revaloriser les indemnités des avocats, afin de garantir une aide juridique de qualité, et aux surcoûts liés à l'intégration des prestations de type « Salduz », le législateur devait agir afin d'assurer la pérennité du système de l'aide juridique de deuxième ligne. Dans ce cadre, il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de décider des moyens qu'il estime aptes à maintenir un système de qualité en matière d'aide juridique de deuxième ligne et à permettre d'en assurer le financement.

A.3.3. Le Conseil des ministres indique que tant la jurisprudence constante de la Cour que celle de la Cour de justice admettent les restrictions financières au droit d'accès au juge, tant qu'elles n'affectent pas la substance même de ce droit. La contribution forfaitaire de vingt euros ne saurait être considérée, en soi et compte tenu des buts poursuivis par le législateur et des garanties établies, comme une atteinte à l'essence du droit des justiciables à un recours effectif, en ce compris de ceux qui se situent juste au-dessus du seuil leur permettant de bénéficier de l'aide juridique. À cet égard, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour de justice du 28 juillet 2016 dans l'affaire C-543/14 sur l'assujettissement à la TVA des services d'avocats, par lequel celle-ci a décidé que l'éventuelle augmentation des coûts liés à ces services est compatible avec le droit à un recours effectif. Une telle augmentation sera nécessairement supérieure à une contribution forfaitaire et unique de vingt euros au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. Il ne saurait, en conséquence, être soutenu qu'une telle contribution représente, en soi, un obstacle insurmontable pour avoir accès à un juge.

A.3.4. Pour autant que la critique formulée par les parties requérantes est dirigée contre le fait que les coûts afférents à une procédure en justice ont augmenté fortement ces dernières années, le Conseil des ministres constate que, dans aucun des arrêts cités, la Cour n'a conclu que le législateur a fait un usage déraisonnable de son pouvoir d'appréciation. Le Conseil des ministres ne peut pas non plus souscrire aux enseignements que les parties requérantes tirent des statistiques du SPF Justice, dès lors qu'elles ne démontrent nullement qu'il existerait une corrélation entre la diminution du nombre d'affaires et l'instauration de la contribution litigieuse. Il en résulte que la contribution de vingt euros au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne ne saurait avoir une incidence significative sur la décision d'introduire une action en justice et, même cumulée avec d'autres coûts, ne saurait entraver dans sa substance le droit d'accès à un juge. Le moyen unique, en sa première branche, n'est dès lors pas fondé.

A.4. Dans la deuxième branche du moyen unique, les parties requérantes font valoir que les lois attaquées violent les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, en ce que le poids de la nouvelle taxe repose sur les seuls justiciables. Dans son avis, le Conseil d'État a relevé à juste titre que la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne constitue non pas une redevance, mais bien une taxe. En effet, ce ne sont pas les bénéficiaires de l'aide juridique qui contribuent au financement du fonds. Comme il s'agit d'une taxe générale, il n'est pas raisonnablement justifié de ne la faire supporter que par les justiciables qui ne bénéficient pas de l'aide juridique. Le bon fonctionnement de la justice, qui suppose un financement adéquat de l'aide juridique, ne bénéficie pas qu'aux seules personnes qui y font appel, mais à la société et à l'État de droit dans sa totalité. La taxe doit être supportée par l'ensemble des contribuables, par exemple via un additionnel à l'impôt sur les revenus. Faire peser le coût de ces nouvelles taxes sur les seuls justiciables est d'autant moins justifié que cela équivaut à taxer l'exercice d'un droit fondamental et à entraver l'accès au juge, alors que les parties demanderessees doivent déjà s'acquitter de droits de mise au rôle. Cela revient dès lors à taxer doublement un recours. Le choix du redevable de la taxe nouvelle instaurée n'est, partant, pas adéquat ni proportionné, particulièrement compte tenu du fait que l'objectif poursuivi par la mesure attaquée est de refinancer une partie de la justice et non d'en restreindre son accès.

A.5.1. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen unique, le Conseil des ministres estime qu'il n'est pas discriminatoire de viser, au titre des redevables de la contribution, les justiciables dans le cadre d'une procédure civile, pénale ou administrative. Eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur et à sa préoccupation de préserver le droit d'accès au juge pour les plus démunis, il n'est pas non plus discriminatoire d'exonérer les bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne du paiement de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

A.5.2. La limitation des redevables de la contribution aux seuls justiciables qui intentent une procédure, et non à tous les citoyens, est compatible avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Tout d'abord, il convient de souligner que le législateur dispose d'une grande liberté d'appréciation lorsqu'il instaure un impôt et en détermine les redevables. Il n'en reste pas moins qu'il est tenu de respecter le principe de l'égalité en matière fiscale. Le Conseil des ministres constate que les justiciables qui sont engagés dans une procédure juridictionnelle se trouvent dans une situation essentiellement différente de celle des autres citoyens. Parallèlement, tous les justiciables qui ont concrètement recours aux juridictions sont traités de manière identique, moyennant certaines exceptions limitées et légitimes. L'impôt attaqué, instauré sous la forme d'une contribution à un fonds, vise à assurer le financement d'une dépense publique spécifique, à savoir celle de l'aide juridique de deuxième ligne, en vue d'une bonne administration de la justice. Il n'est dès lors pas déraisonnable de restreindre la catégorie des redevables de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de

deuxième ligne aux personnes qui font appel à la justice, en exonérant les bénéficiaires de l'aide juridique afin de garantir leur droit d'accès à un juge. Partant, le moyen unique, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

A.6. À titre subsidiaire, les parties requérantes font valoir, dans la troisième branche du moyen unique, que les lois attaquées violent le principe d'égalité et de non-discrimination et le principe d'égal accès à un juge, en ce que la plupart des procédures exonérées des droits de mise au rôle ne sont pas exemptées du paiement de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. Bien que le législateur ait souhaité que de telles procédures soient gratuites, la mesure attaquée leur fait tout de même perdre leur gratuité. Par conséquent, les lois attaquées consacrent une égalité de traitement injustifiée entre, d'une part, les procédures qui donnent lieu au paiement de droits de mise au rôle et, d'autre part, les procédures exemptées des droits de mise au rôle mais qui ne sont pas exonérées du paiement de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. Parmi cette dernière catégorie, les parties requérantes citent notamment les litiges fiscaux, les litiges portés devant les juridictions du travail qui ne sont pas introduits par ou contre les assurés sociaux et les procédures en expropriation. Les procédures exemptées des droits de rôle ne sont pas comparables aux autres procédures, dès lors que l'exemption est précisément prévue pour garantir un accès plus aisé au juge en raison de la spécificité de ces procédures. La mesure attaquée instaure une nouvelle condition financière dans le cadre de l'accès à un juge, inexistante auparavant, pour que l'affaire soit inscrite au rôle. Les mêmes motifs justifient dès lors que de telles procédures soient exclues de l'obligation de verser la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. En conséquence, le droit d'accès à un juge est restreint sans justification raisonnable.

A.7. En premier lieu, le Conseil des ministres constate que la troisième branche du moyen unique manque en droit dès lors qu'elle est fondée sur des dispositions qui ont déjà été annulées par la Cour par son arrêt n° 13/2017 du 9 février 2017. À titre surabondant, le Conseil des ministres indique que le législateur ne saurait se voir reprocher de ne pas aligner les exceptions prévues par une législation sur celles d'une autre. En l'espèce, les parties requérantes comparent deux systèmes différents. Un système qui exige le paiement de droits de rôle et un système qui requiert de payer une contribution à un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne ne sont pas comparables, étant donné qu'ils sont de nature différente et qu'ils poursuivent des objectifs distincts. Le moyen unique, en sa troisième branche, n'est dès lors pas fondé.

A.8. À titre subsidiaire, les parties requérantes font valoir, dans la quatrième branche du moyen unique, que le fait que la contribution soit calculée par partie demanderesse, pour chaque acte introductif d'instance, n'est pas adéquat et a des effets disproportionnés. Le fait de réclamer une contribution par demandeur accroît le coût total de la procédure, sans que le législateur ait prévu le moindre mécanisme de correction, comme l'instauration d'un plafond maximal du montant réclamé par cause. En effet, ce montant devra être supporté par la partie succubante. S'il s'agit d'un défendeur opposé à plusieurs parties demanderesse dans une procédure, il devra donc rembourser le coût de plusieurs contributions au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. Par ailleurs, une telle multiplication des frais de justice par affaire peut aussi peser particulièrement sur les demandeurs faisant partie d'un même ménage, par exemple, en matière de successions ou de responsabilité. Il en va de même pour les actions en réparation collective des consommateurs. Réclamer une contribution à chacun des consommateurs qui est partie à la procédure rend son coût tout à fait disproportionné et peut même annihiler tout intérêt pratique à intenter une action. La mesure attaquée entrave donc de manière disproportionnée le droit d'accès au juge.

A.9.1. Selon le Conseil des ministres, le moyen unique, en sa quatrième branche, n'est pas fondé. Premièrement, l'exemple du ménage qui est confronté à plusieurs contributions à payer n'est pas pertinent. Il n'est pas établi que, dans cette situation, le poids financier serait plus important que pour un demandeur introduisant une seule demande. En effet, un ménage peut disposer de plusieurs revenus. En tout état de cause, il a déjà été établi, dans le cadre de la réfutation de la première branche du moyen unique, que la contribution de vingt euros ne saurait être considérée, en soi, comme constitutive d'une entrave rendant l'accès au juge excessivement difficile, voire impossible.

A.9.2. En outre, c'est à tort que les parties requérantes affirment qu'une contribution est réclamée à chacun des consommateurs qui est partie à une action en réparation collective. Il ressort très clairement des travaux préparatoires que seule une contribution est exigée en cas d'actions collectives. La circulaire n° 256 du SPF Justice, intitulée « Directives pour l'application et le traitement des recouvrements au profit du fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », le confirme également. Dès lors, les lois attaquées doivent être interprétées en ce sens, ce dont il résulte que la branche manque en fait.

A.10. À titre subsidiaire, les parties requérantes font valoir, dans la cinquième branche du moyen unique, qu'il n'est pas justifié de solliciter le paiement d'une contribution forfaitaire de vingt euros par partie demanderesse et par acte introductif d'instance devant le tribunal de la famille, alors que les droits de mise au rôle ne sont dus qu'une seule fois en cas de saisine permanente, indépendamment du nombre de parties demandresses et du nombre d'actes introductifs.

A.11.1. Le Conseil des ministres relève que les parties requérantes formulent la cinquième branche du moyen unique en se fondant sur une disposition qui a déjà été annulée. La Cour ne peut donc que constater que la prétendue inadéquation du choix du critère retenu pour les procédures devant le tribunal de la famille repose sur une disposition annulée. Le Conseil des ministres répète qu'il ne peut être fait grief au législateur de ne pas aligner complètement la réglementation attaquée sur celle qui concerne les droits de mise au rôle.

A.11.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que, même si l'on prend en considération la disposition, annulée, relative aux droits de mise au rôle uniques devant le tribunal de la famille, la branche n'est pas fondée. En effet, la contribution obligatoire au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne n'est pas en contradiction avec l'instauration d'un droit de mise au rôle unique devant le tribunal de la famille. Le simple fait qu'un système de droits de mise au rôle uniques soit prévu devant le tribunal de la famille n'oblige pas le législateur à prévoir également une contribution unique en lieu et place de la contribution forfaitaire de vingt euros par partie demanderesse et par acte introductif d'instance.

A.12.1. À titre infiniment subsidiaire, les parties requérantes font valoir, dans la sixième branche du moyen unique, qu'il n'est pas justifié que la mesure attaquée ne vise pas l'ensemble des procédures juridictionnelles, mais seulement les procédures visées à l'article 4 de la loi du 19 mars 2017, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017. Dans son avis, le Conseil d'État a relevé à juste titre que plusieurs procédures comparables ne sont pas visées. Ainsi, aucune contribution ne doit être payée lorsqu'une affaire fait l'objet d'une méthode alternative, comme la médiation.

A.12.2. Ensuite, la contribution n'est pas due en matière pénale lorsqu'une transaction est conclue, conformément à l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle. Les parties requérantes ne s'expliquent pas pourquoi la contribution est uniquement mise à charge des personnes qui sont condamnées par un juge répressif, alors qu'une transaction pénale suppose tout autant que la personne poursuivie reconnaisse sa culpabilité. Il n'est pas non plus justifié qu'aucune contribution ne soit due en cas d'extinction de l'action publique moyennant l'exécution des mesures et le respect des conditions, conformément à l'article 216*ter* du Code d'instruction criminelle, ou en cas de suspension du prononcé.

A.12.3. Enfin, l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017 ne soumet au paiement de la contribution que les parties requérantes dans une procédure introduite devant le Conseil d'État ou le Conseil du contentieux des étrangers. Aucune autre juridiction administrative, fédérale ou non, ne relève de la mesure attaquée. En réponse aux remarques formulées par le Conseil d'État, il a été indiqué dans les travaux préparatoires que ces juridictions ont été exclues afin de préserver la gratuité de leurs procédures. Ce critère de distinction n'est pas adéquat. Dans la deuxième branche du moyen unique, il a déjà été démontré qu'un nombre non négligeable de procédures gratuites sont soumises à la contribution. En outre, il est inexact de prétendre que toutes ces procédures administratives exclues sont faiblement valorisées dans la nomenclature du bureau d'aide juridique. Du reste, les parties requérantes ne perçoivent pas le lien entre, d'une part, le paiement d'une contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne et, d'autre part, les points qui sont attribués pour une procédure déterminée dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne, en particulier compte tenu du fait que la contribution en question n'est pas une redevance, mais une taxe.

A.13.1. Le Conseil des ministres estime que la sixième branche du moyen unique n'est pas davantage fondée. Le critère déterminant le paiement de la contribution est l'introduction d'une instance. Il est dès lors justifié qu'aucune contribution ne soit due lorsqu'aucune instance n'est introduite. Dans le cadre d'une médiation, le paiement de la contribution ne dépend donc pas de la survenance ou non d'une conciliation, mais du fait qu'une procédure ait été introduite ou non devant le juge. Dans ce cas, les personnes engagées dans une procédure de médiation devront effectivement payer une contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

A.13.2. En matière pénale, le Conseil des ministres expose que c'est en principe la partie succombante qui doit payer la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. Ce n'est que lorsqu'une partie est condamnée qu'elle peut être considérée comme une partie succombante. Il n'en va pas ainsi lorsque l'action publique s'éteint, dans les cas prévus par les articles 216*bis* et 216*ter* du Code d'instruction criminelle, ou en cas de suspension du prononcé. Au regard du critère légal, il est donc raisonnablement justifié de ne pas imposer le paiement de la contribution à ces personnes, qui se trouvent dans une situation essentiellement différente de celle des personnes condamnées.

A.13.3. Enfin, le Conseil des ministres estime qu'il est justifié que la contribution soit uniquement due pour les procédures introduites devant le Conseil d'État ou le Conseil du contentieux des étrangers. Dans son avis, le Conseil d'État avait demandé que ce choix soit mieux justifié. Le législateur a répondu à cette demande en précisant qu'il voulait uniquement instaurer la contribution pour les procédures administratives qui étaient déjà payantes et non pour celles qui étaient gratuites. Le fait que le législateur n'a pas étendu cette logique aux procédures civiles n'est pas discriminatoire en soi. De surcroît, les parties requérantes n'indiquent pas en quoi cette différence de traitement irait de pair avec une limitation disproportionnée des droits des justiciables recourant aux procédures civiles. Par ailleurs, c'est à tort que les parties requérantes soutiennent que le législateur a voulu faire en sorte que le paiement d'une contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne dépende des points qui sont attribués pour une procédure déterminée dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation 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) et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'Etat et le Conseil du Contentieux des Etrangers » (ci-après : la loi du 26 avril 2017).

B.2. 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).

B.3.1. Le fonds est alimenté par des contributions perçues dans le cadre de procédures juridictionnelles. L'article 4 de la loi du 19 mars 2017 détermine les affaires dans lesquelles la contribution est due, la personne qui doit la payer et son mode de perception. Le législateur établit 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.3.2. Pour les affaires qui sont traitées selon la procédure civile, chaque partie demanderesse doit en principe payer pour chaque acte introductif d'instance une contribution au moment de l'inscription au rôle. Sans le paiement de cette contribution, l'affaire n'est pas inscrite au rôle. L'obligation de payer la contribution pour chaque acte introductif d'instance, connaît toutefois plusieurs exceptions.

L'article 4, § 2, de la loi du 19 mars 2017 dispose :

« Pour les affaires qui sont traitées selon la procédure civile, une contribution au fonds est due pour chaque acte introductif d'instance qui est inscrit à l'un des rôles visés aux articles 711 et 712 du Code judiciaire, au moment de cette inscription, par chacune des parties demanderesse. A défaut de paiement de cette contribution, l'affaire n'est pas inscrite.

Aucune contribution n'est toutefois perçue dans le chef de la partie demanderesse :

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

2° si elle introduit une demande visée à l'article 68 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail et visée à l'article 53, alinéa 2, des lois relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci, coordonnées le 3 juin 1970;

3° si elle introduit une demande visée aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, du Code judiciaire concernant les demandes introduites par ou contre les assurés sociaux personnellement;

4° si elle introduit une demande visée à l'article 1675/4 du Code judiciaire;

5° si elle introduit en qualité de ministère public une demande visée à l'article 138*bis* du Code judiciaire.

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.

Le Roi fixe les modalités de recouvrement de la contribution au fonds ».

B.3.3. Pour les affaires pénales, 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. Lorsque la partie civile 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, elle est condamnée au paiement d'une contribution au fonds. Les personnes précitées ne sont toutefois pas condamnées au paiement de la contribution si elles bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne.

L'article 4, § 3, de la loi du 19 mars 2017 dispose :

« Sauf s'il bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, 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, 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.3.4. La loi du 26 avril 2017 étend la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne aux procédures devant le Conseil d'État et devant le Conseil du contentieux des étrangers. Conformément à l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017, chaque partie requérante devant le Conseil d'État et le Conseil du contentieux des étrangers doit également payer une contribution, sauf si elle bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire.

L'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017 dispose :

« Devant le Conseil d'Etat une contribution au fonds est due, par partie requérante, pour chaque requête qui introduit une demande d'indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, un recours en annulation, un recours en cassation, une demande en indemnité réparatrice, un référé administratif, une opposition, une tierce opposition ou un recours en révision.

La perception de la contribution visée à l'alinéa 1er, est soumise aux mêmes règles que celles pour la perception des droits visés à l'article 30, § 1, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Devant le Conseil du Contentieux des Etrangers, une contribution au fonds est due pour chaque affaire inscrite au rôle, par partie requérante.

Devant le Conseil d'Etat et le Conseil du Contentieux des Etrangers, la partie qui bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire n'est pas tenue de payer une contribution au fonds.

Le Roi fixe les modalités de recouvrement de la contribution au fonds ».

B.4. 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, qui dispose :

« § 1er. La contribution visée à l'article 4 s'élève à 20 euros.

§ 2. La contribution visée au paragraphe 1er est liée à l'indice des prix à la consommation du mois qui précède l'entrée en vigueur de la présente disposition. La contribution est majorée ou réduite de 10 pour cent chaque fois que l'indice augmente ou diminue de dix points ».

Quant au fond

En ce qui concerne l'obligation de payer la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne

B.5. Le moyen unique, en sa première branche, est pris de la violation, par les lois du 19 mars 2017 et du 26 avril 2017, de l'article 13 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que la contribution de vingt euros au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne constituerait, pour les justiciables, une entrave disproportionnée à l'accès au juge, compte tenu des seuils financiers qui existent déjà.

B.6.1. L'article 13 de la Constitution implique un droit d'accès au juge compétent. Le droit d'accès à un juge est également garanti par les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.6.2. Les lois attaquées n'ont pas pour objet de mettre en œuvre le droit de l'Union européenne. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne peut toutefois s'appliquer dans des procédures dans le cadre desquelles la contribution attaquée est due.

B.6.3. Le droit d'accès au juge constitue un aspect essentiel du droit à un procès équitable et est fondamental dans un État de droit. De plus, le droit de s'adresser à un juge concerne tout autant le droit d'agir en justice que celui de se défendre.

B.6.4. Le droit d'accès au juge n'est cependant pas absolu. Il peut faire l'objet de restrictions financières pour autant que celles-ci ne portent pas atteinte à l'essence même de ce droit. Les restrictions à ce droit doivent être raisonnablement proportionnées au but légitime qu'elles poursuivent (CEDH, 7 juillet 2009, *Stagno c. Belgique*, § 25). La réglementation à cet égard doit servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et ne peut donc induire des restrictions empêchant le justiciable de voir la substance de son litige tranchée par la juridiction compétente (CEDH, 7 juillet 2009, *Stagno c. Belgique*, § 25; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, § 69).

B.7.1. 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 le prévoit l'article 3 de la loi du 19 mars 2017, 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.

L'effectivité de l'aide juridique de deuxième ligne est un but légitime qui rencontre l'obligation du législateur, inscrite à l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la Constitution, de garantir l'aide juridique à ceux qui en ont besoin pour assurer leur droit fondamental à l'accès à la justice.

B.7.2. La contribution forfaitaire au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, qui est attaquée, s'élève à vingt euros, montant qui est indexé (article 5 de la loi du 19 mars 2017).

B.7.3. L'obligation de payer la contribution connaît toutefois des exceptions. Dans les affaires qui sont traitées selon la procédure civile et dans les procédures devant le Conseil d'État et devant le Conseil du contentieux des étrangers, la contribution ne peut en aucun cas être due par des personnes qui bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire. Dans les affaires pénales, la contribution ne peut pas davantage être imposée aux personnes qui bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne.

L'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire est accordé au demandeur qui ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants pour payer les services de son avocat et les frais de justice. En exonérant ces personnes de la contribution attaquée, le législateur a ainsi voulu préserver le droit d'accès au juge pour les plus démunis.

L'article 4, § 2, de la loi du 19 mars 2017 prévoit en outre une exception à l'obligation d'acquitter la contribution pour certaines catégories de personnes qui sont censées se trouver dans une position vulnérable.

B.7.4. Pour les autres justiciables, pareil coût ne saurait être réputé constituer en soi un obstacle insurmontable pour avoir accès à un juge. Le fait que la contribution peut entraîner une augmentation des frais d'une procédure juridictionnelle n'est pas de nature à porter atteinte au droit d'accès au juge.

B.7.5. Si le coût lié à l'application des lois attaquées n'est pas, en soi, la cause des atteintes au droit d'accès au juge alléguées par les parties requérantes, il a néanmoins pour effet d'alourdir la charge financière liée à l'exercice de ce droit. Le législateur doit dès lors tenir compte, lorsqu'il adopte une telle mesure, des autres mesures qui alourdissent le coût des procédures juridictionnelles. Il doit aussi tenir compte de l'effet cumulé de telles mesures, lorsqu'il prend d'autres mesures susceptibles d'augmenter le coût des procédures juridictionnelles. Il doit, en effet, veiller à ne pas limiter, pour certains justiciables, le droit d'accès aux juridictions d'une manière telle que ce droit s'en trouve atteint dans sa substance. L'existence d'une telle atteinte doit s'apprécier au regard de l'ensemble des mesures susceptibles d'alourdir le coût des procédures juridictionnelles.

B.8. La deuxième branche du moyen unique est prise de la violation, par les lois attaquées, des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, en ce que la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne est uniquement supportée par les justiciables et non par tous les contribuables.

B.9.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. L'article 172 de la Constitution est une application particulière de ce principe en matière fiscale.

B.9.2. La contribution forfaitaire obligatoire au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne qui est perçue dans le cadre de procédures juridictionnelles est un prélèvement ayant une portée générale qui est pratiqué d'autorité par les pouvoirs publics afin de couvrir une dépense d'utilité publique. Elle doit dès lors être considérée comme un impôt au sens des articles 170 et 172 de la Constitution. La circonstance que le produit du prélèvement est affecté à une dépense spécifique des pouvoirs publics et est versé à cet effet dans un fonds distinct, comme le prévoit l'article 3 de la loi du 19 mars 2017, ne lui enlève pas le caractère d'impôt au sens des dispositions constitutionnelles précitées (voyez CE, avis n° 60.429/3 du 15 décembre 2016, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-1851/008, pp. 6-7).

B.9.3. 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.10. Lorsqu'il détermine sa politique en matière fiscale, le législateur dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. Tel est notamment le cas lorsqu'il détermine les redevables des impôts. 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 ne sont pas raisonnablement justifiés.

B.11.1. Au cours des travaux préparatoires, le choix de percevoir la contribution forfaitaire dans le cadre de procédures juridictionnelles et de la mettre à charge des justiciables a été justifié par le fait que « chaque utilisateur du service public de la justice tire profit d'une aide juridique de deuxième ligne correcte » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-1851/006, p. 9).

B.11.2. Par la contribution forfaitaire de vingt euros pour les personnes qui sont impliquées dans des procédures juridictionnelles, le législateur entend, 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.12.1. Il résulte de ce qui précède que le choix du législateur de financer le fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne au moyen d'une contribution forfaitaire limitée perçue dans le cadre de procédures juridictionnelles n'affecte pas le droit d'accès à un juge et n'est pas dénué de justification raisonnable, eu égard au principe d'égalité et de non-discrimination.

B.12.2. Le moyen unique, en ses première et deuxième branches, n'est pas fondé.

B.13.1. En ordre subsidiaire, les parties requérantes font valoir, dans la quatrième branche du moyen unique, que la circonstance que la contribution au fonds est due par partie demanderesse ou requérante pour chaque acte introductif d'instance dans les affaires qui sont traitées selon la procédure civile et la procédure administrative ne repose pas sur un critère adéquat et peut avoir des effets disproportionnés.

B.13.2. La circonstance que chaque partie demanderesse ou requérante doit en principe, pour chaque acte introductif d'instance, dans les affaires qui sont traitées selon la procédure civile ou administrative, payer la contribution forfaitaire au fonds de vingt euros, est objective et pertinente au regard de l'objectif mentionné en B.11.1 d'imposer cette contribution à chaque utilisateur du service public de la justice.

Toutefois, combinées à la circonstance que le juge liquide ce montant dans la décision finale qui condamne aux dépens, les dispositions attaquées ont pour conséquence que, lorsqu'elle ne bénéficie pas de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, la partie succombante peut se voir imposer le paiement d'une contribution forfaitaire bien supérieure au montant de vingt euros fixé par le législateur. En effet, si plusieurs demandeurs ou requérants introduisent l'action contre un seul défendeur et que ce dernier succombe, le montant de la contribution de vingt euros, multiplié par le nombre de demandeurs ou de requérants, peut être mis à sa charge, sans qu'aucun plafond ne soit fixé.

B.13.3. Les dispositions attaquées ont donc pour effet qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.14. Le moyen unique, en sa quatrième branche, est fondé. Il convient d'annuler, dans l'article 4, § 2, alinéa 1er, de la loi du 19 mars 2017, les mots « par chacune des parties demanderesses » et dans l'article 4, § 4, alinéas 1er et 3, de la même loi, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017, les mots « par partie requérante ».

En ce qui concerne les procédures exonérées des droits de mise au rôle ou bénéficiant de droits de mise au rôle uniques

B.15. Le moyen unique, en sa troisième branche, est pris de la violation, par les lois du 19 mars 2017 et du 26 avril 2017, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, en ce que l'obligation de payer la contribution s'applique également aux procédures qui sont exonérées des droits de mise au rôle.

B.16.1. L'imposition de droits de mise au rôle, d'une part, et l'imposition de la contribution au Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, d'autre part, sont fondées sur des choix politiques procéduraux différents.

La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.16.2. Comme il est dit en B.7, les lois attaquées n'emportent pas de restriction disproportionnée du droit d'accès à un juge des personnes qui sont redevables de la contribution forfaitaire au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne.

B.17. Le moyen unique, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

B.18.1. Le moyen unique, en sa cinquième branche, est pris de la violation, par les lois du 19 mars 2017 et du 26 avril 2017, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, en ce que la contribution forfaitaire au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne est due par chaque partie demanderesse pour chaque acte introductif d'instance devant le tribunal de la famille, alors qu'en cas de saisine permanente de ce tribunal, des droits de rôle n'étaient dus qu'une seule fois, conformément à l'article 269² du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, tel qu'il a été remplacé par l'article 4 de la loi du 28 avril 2015 « modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe ». Cette dernière disposition a été annulée par l'arrêt de la Cour n° 13/2017 du 9 février 2017. La Cour a toutefois maintenu jusqu'au 31 août 2017 les effets de la disposition annulée à l'égard des demandes introduites devant une juridiction jusqu'à cette date.

B.18.2. En application de l'article 269¹, alinéa 5, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, tel que cet alinéa a été inséré par l'article 2, c), de la loi du 14 octobre 2018 « modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe », un droit de rôle unique est dû en cas de saisine du tribunal de la famille d'une cause réputée urgente visée à l'article 1253^{ter}/7 du Code judiciaire lorsque l'objectif de la nouvelle saisine de ce tribunal est de modifier une demande sur laquelle il s'est déjà prononcé ou une demande relative à l'exercice de l'autorité parentale sur laquelle le tribunal de la jeunesse s'est déjà prononcé.

B.18.3. Comme l'indique l'exposé des motifs relatif à cette disposition, il s'agit d'un « régime propre à la saisine permanente du tribunal de la famille » qui n'est applicable que lorsqu'il y a un « lien suffisant entre la demande initiale et la demande dont le tribunal de la famille est à nouveau saisi sur base de l'existence d'éléments nouveaux » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2569/001, pp. 11-12).

B.19.1. Le mécanisme de la saisine permanente du tribunal de la famille a pour conséquence que l'affaire reste inscrite au rôle du tribunal, même après un jugement définitif, de sorte qu'il puisse à nouveau en connaître lorsque la situation a évolué. Le tribunal peut ainsi être amené à modifier sa décision initiale sans être saisi par un nouvel acte introductif d'instance.

B.19.2. Dès lors que la contribution attaquée est due « pour chaque acte introductif d'instance », au moment de l'inscription de ce dernier au rôle, elle n'est pas due pour chaque nouvelle demande formulée devant le tribunal de la famille dans le cadre d'une affaire dont il est saisi de manière permanente, puisque l'affaire ne fait l'objet que d'un seul « acte introductif d'instance », lors de son inscription au rôle, les demandes ultérieures n'étant pas des « actes introductifs d'instance ».

B.20. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.19.2, le moyen unique, en sa cinquième branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le champ d'application de l'article 4 de la loi du 19 mars 2017

B.21. Le moyen unique, en sa sixième branche, est pris de la violation, par les lois du 19 mars 2017 et du 26 avril 2017, des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, en ce que la contribution attaquée est uniquement due dans les procédures visées à l'article 4 de la loi du 19 mars 2017, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017. Les parties requérantes estiment en particulier qu'il n'est pas justifié que la contribution au fonds ne soit pas due dans les affaires qui font l'objet d'autres procédures, comme la médiation en matière civile et la suspension du prononcé, la transaction ou l'extinction de l'action publique par l'exécution des mesures et le respect des conditions en matière pénale. Il ne serait pas davantage justifié que l'obligation de contribution s'applique uniquement aux parties qui intentent une procédure devant le Conseil d'État ou devant le Conseil du contentieux des étrangers et non devant les autres juridictions administratives, fédérales ou non.

B.22. Comme il est dit en B.10, lorsqu'il détermine sa politique en matière fiscale, le législateur dispose d'un droit d'appréciation étendu. 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 ne sont pas raisonnablement justifiés.

B.23.1. Pour les affaires qui sont traitées selon la procédure civile, le législateur a choisi de subordonner le paiement de la contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne à l'existence d'un acte introductif d'instance auprès de la juridiction concernée.

B.23.2. La différence de traitement alléguée repose donc sur un critère objectif, à savoir l'acte introductif d'instance. Le critère de distinction est également pertinent au regard du but poursuivi par le législateur consistant à procurer un financement complémentaire pour l'aide juridique de deuxième ligne par le biais d'une contribution forfaitaire de vingt euros pour les personnes impliquées dans des procédures juridictionnelles.

B.23.3. Il n'est donc pas dénué de justification raisonnable que, conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 19 mars 2017, une contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne soit uniquement due en raison de l'introduction de l'affaire devant le juge.

Il convient, de plus, de relever que, dans le cadre d'une médiation judiciaire, une contribution a déjà été payée en raison de l'introduction de l'affaire devant le juge. Dans le cas d'une mise au rôle pour l'homologation d'un accord de médiation dans le cadre d'une médiation volontaire, une contribution sera également due par chaque partie demanderesse.

B.24.1. En matière pénale, une contribution au fonds est due, sauf lorsque l'intéressé bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, par chaque suspect, inculpé, prévenu, accusé ou personne responsable civilement du délit qui est condamné par une juridiction pénale, de même que par 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.

B.24.2. L'article 4, § 3, de la loi du 19 mars 2017 établirait, selon les parties requérantes, une différence de traitement injustifiée entre les personnes qui doivent payer, dans les affaires pénales, une contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, d'une part, et les personnes à l'égard desquelles l'action publique s'éteint conformément aux articles 216*bis* ou 216*ter* du Code d'instruction criminelle ou dont le prononcé de la condamnation est suspendu, conformément à l'article 3 de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation », d'autre part.

B.24.3. Contrairement aux affaires qui sont traitées selon la procédure civile ou administrative, la contribution attaquée n'est perçue, dans les affaires pénales, qu'à la fin de la procédure, lors du prononcé quant au fond. La contribution n'est par ailleurs due qu'en cas de condamnation.

B.24.4. En cas d'extinction de l'action publique par le paiement d'une somme d'argent, conformément à l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle, ou par l'exécution de mesures et le respect des conditions, conformément à l'article 216*ter* du Code d'instruction criminelle, l'affaire est traitée selon une procédure extrajudiciaire.

B.24.5. En cas de suspension du prononcé de la condamnation, conformément à l'article 3 de la loi du 29 juin 1964 « concernant la suspension, le sursis et la probation », le juge statue uniquement sur le point de savoir si les faits sont prouvés et il ne prononce pas de condamnation pénale.

Toutefois, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, une contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne sera tout autant due en pareil cas, dès lors que l'intéressé est condamné aux dépens en vertu de l'article 6 de la loi du 29 juin 1964.

Il s'ensuit que la différence de traitement invoquée par les parties requérantes est inexistante.

B.25.1. Enfin, l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017, établirait, selon les parties requérantes, une différence de traitement injustifiée en ce que chaque partie requérante devant le Conseil d'État et devant le Conseil du contentieux des étrangers doit payer une contribution au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, sauf si elle bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne ou de l'assistance judiciaire, alors qu'une telle obligation de payer la contribution ne s'applique pas devant d'autres juridictions administratives.

B.25.2. Dans son avis sur la proposition de loi devenue la loi attaquée, la section de législation du Conseil d'État a observé à propos de la limitation de l'obligation de contribution aux procédures devant le Conseil d'État et devant le Conseil du contentieux des étrangers :

« Le paiement visé par la proposition de loi amendée ne trouve à s'appliquer dans le droit de la procédure administrative que ' [dans les affaires] devant le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des étrangers '. La question se pose alors de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination de la distinction qui découle de l'inapplicabilité de l'obligation de paiement à d'autres juridictions administratives, telles que le Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence ou les chambres de première instance et de recours auprès du Service d'évaluation et de contrôle médicaux de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité. Si le législateur estime que la distinction précitée peut résister au contrôle de constitutionnalité, il est recommandé de développer la justification de la distinction précitée lors des débats parlementaires. Dans le cas contraire, le régime proposé ne pourra être adopté que si son champ d'application est élargi à d'autres (ou aux autres) juridictions administratives.

Les observations qui précèdent valent en principe aussi pour les juridictions administratives organisées par les communautés et les régions en application des compétences implicites. En effet, l'autorité fédérale est en principe également compétente pour régler l'aide juridique de deuxième ligne devant ces juridictions, y compris son financement et, partant, la contribution visée dans la proposition de loi amendée. Il convient par conséquent de justifier également l'exclusion de ces juridictions administratives. En l'absence d'une telle justification, le régime proposé ne pourra être adopté que si son champ d'application est aussi élargi à d'autres (ou aux autres) juridictions administratives des communautés et des régions. Dans ce cas, le législateur devra toutefois se limiter à régler l'obligation de contribution et le montant de celle-ci. Il ne peut pas s'ingérer dans la procédure devant ces juridictions, par exemple en concevant la contribution comme une condition de recevabilité ou comme faisant partie des frais de justice » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-1851/008, pp. 8-9).

B.25.3. À la suite de ces observations, les travaux préparatoires mentionnent :

« Dans les procédures administratives, l'obligation de payer la contribution est limitée aux procédures devant le Conseil d'État et devant le Conseil du contentieux des étrangers. Pour ces juridictions administratives fédérales composées de juges professionnels, les procédures ne sont en principe déjà pas gratuites; il s'agit des seules procédures devant une juridiction administrative pour lesquelles des droits de mise au rôle sont perçus. Les auteurs ont expressément souhaité que les procédures administratives actuellement gratuites pour tous les justiciables le restent également à l'avenir.

Dans le cadre des procédures devant le Conseil d'État et devant le Conseil du contentieux des étrangers, l'assistance fournie par un avocat à des parties moins fortunées a également un impact substantiel sur la qualité et sur le déroulement efficace de la procédure, notamment en raison du caractère écrit de celle-ci et donc notamment aussi en raison de l'importance des pièces de procédure établies par l'avocat.

En outre, la nomenclature de l'aide juridique de deuxième ligne prévoit pour ces procédures un nombre de points comparable à celui octroyé pour une procédure devant un tribunal ordinaire (en moyenne de 7 à 10 points), alors que seulement 3 points par procédure sont octroyés pour les autres procédures administratives.

Les procédures devant le Conseil d'État et devant le Conseil du contentieux des étrangers représentent également une part considérable du budget total annuel de l'aide juridique de deuxième ligne (environ 12,5 %), alors que les autres procédures devant des juridictions administratives représentent une part négligeable (moins de 1 %), de sorte que les frais pour percevoir ou recouvrer une contribution dans le cadre de ces dernières procédures seraient beaucoup trop élevés par rapport au montant total percevable ou recouvrable pour le fonds budgétaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-1851/009, p. 13).

B.25.4. La contribution attaquée tend au financement de l'aide juridique de deuxième ligne. Par conséquent, le législateur a pu tenir compte de la part respective dans les frais de cette aide que représentent les procédures devant le Conseil d'État et devant le Conseil du contentieux des étrangers, d'une part, et devant les autres juridictions administratives, d'autre part. Il a également pu prendre en considération le fait que les coûts organisationnels qu'entraînent la perception de la contribution doivent être proportionnés au produit de cette contribution.

Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas dénué de justification raisonnable que l'obligation de payer la contribution, dans le cadre de l'accès aux juridictions administratives, s'applique uniquement aux procédures devant le Conseil d'État et devant le Conseil du contentieux des étrangers.

B.26. Le moyen unique, en sa sixième branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

1. annule :

- dans l'article 4, § 2, alinéa 1er, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », les mots « par chacune des parties demanderesses »;

- dans l'article 4, § 4, alinéas 1er et 3, de la même loi, tel qu'il est inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'Etat et le Conseil du Contentieux des Etrangers », les mots « par partie requérante »;

2. sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.19.2, rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 février 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût