

N° Y1140108	
Décision attaquée : 02/12/2011 de le tribunal de grande instance de Dijon	
Monsieur Stéphane Colaiacovo C/	
Pierre Mucchielli, avocat général	AVIS de l'avocat général

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

M. Colaiacovo, objet d'un licenciement pour faute grave a, par requête du 4 novembre 2011, sollicité du président du tribunal de grande instance de Dijon l'organisation d'une mesure d'instruction. Il a posé, à cette occasion, une question prioritaire de constitutionnalité.

Celle-ci a été régulièrement transmise, dans les termes suivants, à la Cour de cassation par décision du 2 décembre 2011:

"L'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, publiée au JORF du 30 juillet 2011, respecte-t-il les principes constitutionnels du droit à un accès effectif à la justice, du principe d'égalité et plus particulièrement d'égalité des justiciables devant les charges publiques et du droit de propriété tel que qualifié dans le mémoire en date du 4 novembre 2011".

*

Cette question prioritaire de constitutionnalité concerne un texte qui a créé au sein du Code général des impôts un article 1635 bis Q disposant, pour l'essentiel, qu'une contribution de 35 euros est perçue par instance introduite devant une juridiction administrative et, en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire tout en prévoyant que cette contribution n'est toutefois pas due par certaines personnes ou pour certaines procédures limitativement énumérées, notamment par les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et pour les procédures introduites devant les commissions d'indemnisation des victimes d'infraction.

Ce texte est applicable au litige. Il ne figure pas parmi les dispositions déjà déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

La question n'est, par ailleurs, pas nouvelle puisque les dispositions constitutionnelles invoquées (accès effectif à la justice, principe d'égalité et droit de propriété) ont, en effet, déjà donné lieu à application par le Conseil constitutionnel.

Mais présente-t-elle un caractère sérieux ?

1- M. Colaiacovo soutient, en premier lieu, que l'article 54 litigieux viole le droit à un accès effectif à la justice.

Il estime, d'une part, que du fait des carences mêmes de la loi relative à l'accès au droit qui ne tient compte pour accorder l'aide juridictionnelle que des ressources mensuelles de la personne en sollicitant le bénéfice, de celles de son conjoint ou des personnes vivant habituellement au foyer ainsi que des meubles et immeubles même non productifs, sont exclues les charges supportées par le justiciable.

Il affirme, d'autre part, que le montant de la contribution (35 euros) est de nature à dissuader tout justiciable de saisir le juge d'un litige dont le montant ne serait pas important.

Le droit à un recours juridictionnel effectif a été consacré par la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans plusieurs décisions depuis 1996, notamment celle n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 selon laquelle ce droit découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et qu'il ne doit pas "être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction". Cette règle ménage la possibilité de réglementer le droit d'accès à un tribunal par l'édition de règles de recevabilité sous réserve qu'elles ne portent pas une atteinte substantielle au droit au recours.

Par ailleurs si le Conseil constitutionnel "n'a pas reconnu de valeur constitutionnelle au droit à l'aide juridictionnelle en tant que tel, en s'assurant que ce droit n'a pas été méconnu pour juger qu'il n'est pas porté d'atteinte substantielle aux droits des personnes à un recours effectif, il établit implicitement mais nécessairement un lien entre les deux"¹.

- S'agissant des carences invoquées à l'encontre de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, elles ne peuvent être qu'écartées.

Il ne peut être utilement prétendu que ce texte ne considère pour l'octroi du bénéfice de l'aide juridictionnelle à une personne que les ressources de cette dernière sans tenir compte de ses charges ou de la circonstance qu'elle ne disposerait pas de revenus disponibles.

Certes, le règlement de la contribution est-il l'une des conditions de recevabilité de la demande et l'article 5 de cette loi prévoit-il que sont prises en considération les ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition et qu'il est tenu compte des éléments extérieurs du

¹Commentaire de la décision n° 2011-198 QPC du 25 novembre 2011 (droits de plaidoirie) dans les Cahiers du Conseil constitutionnel

train de vie, des ressources du conjoint, de celles des personnes vivant habituellement au foyer ainsi que de l'existence de biens meubles ou immeubles non productifs de revenus.

Mais l'article 4 prend en considération les charges de famille pour corriger les plafonds de ressources pour l'admission à l'aide juridictionnelle.

L'article 5, de son côté, exclut de tenir compte des meubles ou immeubles qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé.

Enfin, l'aide juridictionnelle peut être accordée, selon l'article 6, aux personnes ne remplissant pas les conditions légales de ressources dès lors que leur situation apparaît digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

- *Pour ce qui concerne les conséquences financières de la contribution* sur l'accès à la justice, il peut effectivement être relevé que le rapporteur du projet de loi rectificative pour 2011 devant le Sénat ² fait état, dans son rapport, d'un "impact financier non négligeable de la contribution de 35 euros sur le justiciable".

Il ajoute, toutefois, que "dans le cadre d'une procédure introduite par un avocat, [ce] coût ... reste marginal au regard des frais généralement payés à l'avocat".

Les conséquences du montant de la contribution sur l'accès au juge ne peuvent donc concerner, en l'état de cette observation difficilement contestable, que les litiges dont le montant serait faible et qui seraient introduits dans des procédures où la représentation n'est pas obligatoire³.

Mais même dans cette hypothèse, il n'apparaît nullement que la contribution de 35 euros soit de nature à porter une atteinte substantielle au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction.

En effet, les personnes les plus fragiles au plan pécuniaire échappent en application de la loi contestée au paiement de la contribution.

Pour les autres, le montant de celle-ci, même s'il n'est pas négligeable, n'atteint toutefois pas un niveau tel qu'il constitue un obstacle disproportionné à l'engagement de poursuites, même pour un litige de faible intérêt financier, étant

²Rapport de M. Marini sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011, accessible sur le site Légifrance

³L'article 62-2 du code de procédure civile précisent que ne constituent pas une instance au sens de l'article 1635 bis Q du Code général des impôts et ne donnent lieu à aucune contribution, notamment les procédures aux seules fins de conciliation

observé que la contribution est comprise dans les dépens et peut parfaitement, en cas de succès de celui qui a pris l'initiative de l'instance, ne pas être supportée par lui.

2 - Le requérant conteste, en deuxième lieu, la disposition litigieuse au regard du principe d'égalité devant les charges publiques

M. Colaiacovo, se référant au rapport sénatorial précité selon lequel la contribution est destinée à financer les conséquences de la réforme de la garde à vue, estime qu'en faisant supporter le coût de cette réforme par les seules personnes saisissant une juridiction, l'article 54 contesté impose indûment une charge collective à une partie déterminée et limitée d'administrés malgré l'absence de tout lien entre la contribution mise à la charge de ces seuls justiciables et le financement de la garde à vue. Il en déduit que cette disposition n'est donc pas compatible avec la finalité de la loi.

Il soutient également que "le financement de la garde à vue ne peut être lié à l'existence d'actions judiciaires intentées exclusivement en matière civile".

Il fait enfin grief à la loi de faire échapper le défendeur à la charge de la contribution.

Le Conseil constitutionnel a décidé que le principe d'égalité ne s'opposait ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il soit dérogé à l'égalité pour des motifs d'intérêt général pourvu que dans l'un et l'autre cas la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (Décision n° 79-107 DC du 12 juillet 1979).

L'existence d'un lien direct entre l'option de faire supporter la contribution par les seuls justiciables et l'objet de la loi, qui est d'assurer l'effectivité de l'aide juridique, ne paraît pas, en l'espèce, pouvoir être utilement contestée.

Elle résulte, en premier lieu, comme le relève à juste titre le rapport, de l'intitulé même de la mesure litigieuse qui est une "contribution pour l'aide juridique". L'aide juridique comporte trois volets : l'aide juridictionnelle, l'aide à l'accès au droit et l'aide à l'intervention de l'avocat. Il est certain que cette dernière a été affectée par la réforme de la garde à vue.

Elle découle aussi des dispositions de l'article 1635 bis Q créé par l'article litigieux qui prévoient expressément que la contribution sera perçue par le conseil national des barreaux et que son produit sera intégralement affecté au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle par l'intermédiaire des caisses de règlements pécuniaires des avocats

S'agissant du deuxième reproche, le requérant pense qu'aurait dû être pris en considération l'ensemble de l'activité juridique de nature à générer un contentieux, notamment la signature d'actes juridiques revêtant la forme d'actes authentiques, sous seing privés ou comportant la signature d'un avocat. Il précise que ces actes

“constituent très fréquemment la base donnant lieu à contentieux et, partant, à saisine des juridictions”.

Mais la différence de situation entre les justiciables usagers du service public de la justice et les personnes ayant conclu des actes juridiques est évidente et la différence de traitement se justifie au regard de la finalité de la loi qui est d'assurer l'effectivité de l'aide juridique par la solidarité entre les justiciables, ainsi que cela a été souligné par le rapport sénatorial précité.

Enfin la dernière critique ne peut, non plus, être retenue.

Comme indiqué ci-dessus, la contribution à l'aide juridique est comprise dans les dépens et peut, donc, en définitive, être supportée par le défendeur.

3 - Il est, enfin argué d'une atteinte au droit de propriété

M. Colaiacovo soutient que le salaire doit être assimilé à la propriété. Une atteinte au droit de propriété est ainsi invoquée.

Le Conseil constitutionnel⁴ a reconnu en 1982 le caractère éminent du droit de propriété. Toutefois, la protection de ce droit prévue par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne s'applique qu'en cas de privation ou de dénaturation. De simples atteintes qui n'entraînent pas privation du droit ne suffisent pas à mettre en oeuvre le régime protecteur prévu par l'article 17 précité. Ce texte ne s'applique donc pas lorsque la loi ne porte que de simples atteintes au droit de propriété.

Le paiement d'une somme de 35 euros pour introduire une instance prud'homale n'entraîne pas privation du salaire. La méconnaissance du droit de propriété ne peut donc être utilement soutenue.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a évolué sur la protection du droit de propriété. Il a décidé, sur le fondement de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que même en l'absence de privation de ce droit, les atteintes qui lui sont portées doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi.

En l'espèce l'objectif recherché par la loi est d'assurer l'effectivité de l'aide juridique et l'exigence du paiement d'une somme de 35 euros ne paraît pas disproportionnée par rapport à ce but.

En réalité sous le couvert d'une atteinte grave à un droit fondamental en matière sociale et au droit de propriété, M. Colaiacovo estime qu'en excluant du champ de la cotisation les procédures introduites devant la commissions d'indemnisation des

⁴Cf une note émanant du Conseil constitutionnel intitulée “Quelques éléments sur le droit de propriété et le conseil Constitutionnel” accessible sur le site du Conseil.

victimes d'infraction, le législateur crée une rupture d'égalité injustifiée à l'égard des justiciables saisissant la juridiction prud'homale alors que la "victime d'une infraction pénale ne connaît méconnaît pas nécessairement de situation d'indigence".

Certes, la contribution est perçue pour chaque instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale et la CIVI est une juridiction civile. Il est difficile cependant de nier que les victimes d'une infraction pénale se trouvent dans une situation différente de celle des autres justiciables précisément par le lien qu'elles entretiennent avec la matière pénale, laquelle n'est pas concernée par la disposition dont la constitutionnalité est contestée.

*

Il apparaît difficile, au terme de cette analyse, d'admettre que l'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 méconnaît les principes constitutionnels invoqués et, par suite, le caractère sérieux de la question prioritaire de constitutionnalité.

Il convient, à cet égard, de relever que le projet de loi de finances a été déféré par des députés au Conseil constitutionnel, que certes les critiques ne concernaient pas l'article 54 mais que le Conseil ne s'est pas saisi d'office des dispositions de cet article.

*

Je conclus donc à ce que la question ne soit pas renvoyée au Conseil constitutionnel.