CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.980 du 18 juin 2021

A. 220.455/XI-21.288

En cause : **l'Ordre des barreaux francophones et germanophone**,
ayant élu domicile chez
M^e Sylvie SAROLEA et Julien HARDY, avocats,
rue des Brasseurs 30
1400 Nivelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
son ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^es Sébastien DEPRE, Charles-Henri de la VALLEE POUSSIN, Maxime CHOME et Cécile PIETQUIN, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 octobre 2016, la partie requérante demande l'annulation des articles 1 et 2 ainsi que de l'annexe N de l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite.

II. Procédure

L'avis visé à l'article 3*quater* du règlement général de procédure a été publié le 17 novembre 2016.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Marc OSWALD, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire dans lequel elle demande que le Conseil d'Etat fasse application de l'article 14 *ter* des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

M. Marc OSWALD, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 14 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 1er avril 2019, les parties ont été convoquées à l'audience du 2 mai 2019.

L'affaire a été remise *sine die.*

Par une ordonnance du 22 avril 2021, les parties ont été convoquées à l'audience du 10 mai 2021.

M. Denis DELVAX, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Me Julien HARDY, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Charles-Henri de la VALLEE POUSSIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Marc OSWALD, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Cadre légal

1. Les règles relatives à l'aide juridique sont fixées dans les articles 508/1 à 508/25 du Code judiciaire, dont ils forment le livre III*bis* « De l'aide juridique de première et de deuxième ligne » de la deuxième partie « L'organisation judiciaire ».

Plusieurs arrêtés pourvoient à leur exécution.

Elles ont fait l'objet de plusieurs modifications successives, au nombre desquelles il convient de tenir compte de la loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code

judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique et de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice.

2. La loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique, entrée en vigueur le 1er septembre 2016, « vise à préserver la philosophie du système de l'aide juridique gratuite, notamment l'accès pour tous à la justice, tout en répondant à un nombre important de demandes d'aide juridique en Belgique [et] réforme et modernise le système de l'aide juridique de deuxième ligne afin de garantir durablement cette aide à ceux qui y ont droit » et « vise à rechercher un équilibre entre l'accès des justiciables à la justice et une rémunération plus équitable des avocats pour les prestations réellement fournies » (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC 54-1819/001, p. 4).

Pour atteindre cet objectif, le législateur prévoit notamment les mesures suivantes :

- l'instauration du principe du paiement d'une contribution par le bénéficiaire;
- une meilleure définition des ressources du candidat à l'aide juridique devant être prises en compte pour vérifier s'il est dans les conditions pour l'obtenir;
- la mise en place d'un contrôle plus adéquat des moyens d'existence du demandeur;
- le caractère réfragable des diverses présomptions d'insuffisance de revenus existant au profit de certaines catégories de justiciables;
- la mise en place d'un mécanisme de contrôle adapté permettant aux bureaux d'aide juridique de contrôler plus adéquatement les prestations accomplies;
- l'inscription, par les ordres, des avocats désireux d'accomplir les prestations d'aide juridique sur une liste et la possibilité pour les ordres d'inscrire certains avocats d'office;
- la création d'un mécanisme permettant aux avocats de réclamer une indemnité directement au bénéficiaire lorsque leur intervention lui a permis de percevoir un certain montant;
- la révision de la « nomenclature » afin d'attribuer les points de manière plus juste et d'harmoniser la valeur des points pour les procédures équivalentes (ibid., pp. 5-8).

En conséquence, les règles suivantes ont été insérées dans le Code judiciaire :

- l'ordre des avocats établit une liste des avocats désireux d'accomplir des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne. L'inscription peut être obligatoire, si le maintien de l'effectivité de l'aide juridique le nécessite (article 508/7 du Code judiciaire) ;

- l’ordre des avocats contrôle les prestations des avocats au titre de l’aide juridique de deuxième ligne, avec la possibilité de les omettre de la liste ou de les suspendre (article 508/8 du Code judiciaire) ;
- la notion de « ressources insuffisantes », critère pour bénéficier de l’aide juridique, est remplacé par la notion de « moyens d’existence insuffisants », dont le Roi détermine l’ampleur. Il détermine également les pièces justificatives à produire et les personnes assimilées à celles dont les moyens d’existence sont insuffisants (article 508/13 du Code judiciaire) ;
- l’aide juridique n’est pas accordée si le demandeur peut faire appel à un tiers payant (article 508/13 du Code judiciaire) ;
- le bénéficiaire de l’aide juridique a le devoir d’informer son avocat lorsque survient une modification de sa situation influant sur son droit à l’aide juridique (article 508/13 du Code judiciaire) ;
- des règles particulières sont prévues en cas d’urgence (article 508/14 du Code judiciaire) ;
- est introduit le principe d’une contribution forfaitaire à charge du bénéficiaire de 10 à 50 euros, tout en prévoyant une série d’exemptions, étant donné que le Roi peut en déterminer d’autres. Le bureau d’aide juridique dispose de la faculté de dispenser le bénéficiaire de la contribution précitée lorsqu’elle « entraverait gravement l’accès à la justice […] ou rendrait son procès inéquitable » (article 508/17 du Code judiciaire);
- est prévue la possibilité de mettre fin à l’aide juridique, sur requête de l’avocat ou d’office sur décision du bureau d’aide juridique, si le bénéficiaire ne satisfait pas ou plus aux conditions ou s’il ne collabore manifestement pas à la défense de ses intérêts (article 508/18 du Code judiciaire) ;
- les éventuelles indemnités de procédure et contributions sont prises en compte pour le calcul de l’indemnité de l’avocat (article 508/19 du Code judiciaire).

3. Elle a donné lieu à l’adoption de deux arrêtés royaux et d’un arrêté ministériel :

- l’arrêté royal du 21 juillet 2016 modifiant l’arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d’exécution relatives à l’indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l’aide juridique de deuxième lige et relatif au subside pour les frais liés à l’organisation des bureaux d’aide juridique ;
- l’arrêté royal du 3 août 2016 modifiant l’arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l’aide juridique de deuxième ligne et de l’assistance judiciaire ;

- l’arrêté ministériel du 19 juillet 2016 fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l’aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite.

Ces trois arrêtés, qui prévoient tous qu’ils entrent en vigueur le 1er septembre 2016, font l’objet de différents recours en annulation.

4. L’arrêté royal du 21 juillet 2016 a en substance apporté les modifications suivantes à l’arrêté royal du 20 décembre 1999 :

- son article 1er, a), a remplacé l’article 2, 1°, de l’arrêté du 20 décembre 1999 par la disposition suivante :

« 1° Le bureau d'aide juridique attribue aux avocats des points pour chaque désignation ou commission d'office à laquelle il a été procédé en application des articles 508/9 et 508/21 du Code judiciaire, et pour laquelle les avocats justifient, à l'aide d'un rapport contenant les pièces probantes démontrant les prestation fournies, avoir accompli au cours de l'année judiciaire écoulée ou des années antérieures des prestations effectives. Le bureau contrôle tous les déplacements. Le bureau se fonde sur les rapports visés aux articles 508/11 et 508/19, § 1er, alinéa 1er, du même Code, insérés par la même loi. Les dossiers clôturés plus de cinq ans après la dernière prestation utile fournie n'entrent plus en ligne de compte pour une indemnisation.
Les points sont attribués par prestation, sur la base d'une liste mentionnant les points correspondant à des prestations déterminées. Cette liste est fixée par le ministre, sur proposition des autorités visées à l'article 488 du Code judiciaire.
Si à la clôture du dossier le temps consacré est inférieur aux prestations correspondantes à des points prévues dans l'annexe à l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, l'avocat demande uniquement à bénéficier d'une indemnisation pour le temps qu'il a effectivement consacré.
Le bureau d'aide juridique peut, par décision motivée et sur la base du rapport, réduire le nombre de points qui correspond aux prestations fournies pour lesquelles l'avocat demande une indemnisation s'il ressort :
- que l'avocat a fourni des prestations inférieures à celles correspondantes au nombre de points prévu dans l'annexe à l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016;
- que l'avocat n'a pas fourni l'aide avec la diligence et l'efficience requises.
Si les prestations fournies excèdent de plus de 100 % le nombre de points correspondants prévus dans l'annexe à l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, l'avocat peut demander au président du bureau d'aide juridique d'augmenter le nombre de points à indemniser. Dans sa demande, l'avocat précise les circonstances selon lesquelles le dossier justifiait un nombre de points plus élevé. » ;

- son article 1er, b), a remplacé son article 2, 2°, de l’arrêté royal du 20 décembre 1999 par la disposition suivante :

« Les bâtonniers adressent aux autorités visées à l'article 488 du même Code, avant le 31 octobre de chaque année, une liste numérique des avocats qui ont fourni des prestations visées au 1°, alinéa 1er, en mentionnant pour chacun d'eux :
a) par désignation et commission d'office :

- l'identité et le domicile de la personne assistée;
- les points attribués en raison de prestations accomplies à l'égard de personnes bénéficiant de la gratuité totale de l'aide;
- les points attribués en raison de prestations accomplies à l'égard de personnes bénéficiant d'une gratuité partielle de l'aide, ainsi que le montant des contributions payées visées à l'article 508/17 § 2;
- la matière;
- l'indemnité de procédure perçue;
- les contributions perçues et non perçues visées à l'article 508/17 § 1 deuxième et troisième alinéa;
- les points attribués pour les déplacements;
b) les totaux des points et des montants visés sous a).
Les bâtonniers mentionnent également, pour l'ensemble du barreau, les totaux des points et des montants visés sous b). » ;

- son article 1er, c), a remplacé la disposition relative au mode de calcul du point contenue à l'article 2, 3°, alinéa 2, de l'arrêté du 20 décembre 1999 par la disposition suivante :

« Pour cette proposition, la valeur d'un point est égal au montant total des indemnités inscrit au budget général des dépenses de l'année budgétaire dans laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, majoré du montant total des contributions visées à l'article 508/17 § 1, alinéa 2 et 3 et § 2 et des indemnités de procédure perçues, diminué du montant des remboursements visés à l'article 508/19, § 1, divisés par le nombre total de points obtenus par les avocats. » ;

- son article 3 a remplacé son article 3 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 par la disposition suivante :

« Les autorités visées à l'article 488 du Code judiciaire adressent les statistiques et les listes au ministre de la Justice pour le 1er juin de chaque année, dans le respect du secret professionnel qui s'impose aux avocats.
Ces statistiques et ces listes contiennent :
a) le nombre de points à indemniser et subdivisé par barreau et en totalité;
b) le nombre de points à indemniser et par catégorie de bénéficiaires;
c) le nombre moyen de points par dossier;
d) le nombre de désignations;
e) le nombre d'avocats qui fournissent une aide juridique;
f) le nombre de rapports clôturés;
g) l'évolution du budget et évolution de la valeur du point;
h) le nombre de désignations par catégorie de personnes;
i) l'indication du montant total des indemnités payées, une ventilation de ce montant en fonction, d'une part, de l'aide juridique aux personnes bénéficiant de la gratuité totale ainsi que le montant total des montants payés, en vertu de l'article 508/17 § 1 alinéa 1 et 2 et le montant total des indemnités de procédures perçues, d'autre part, de l'aide juridique aux personnes bénéficiant de la gratuité partielle, ainsi que l'indication du montant total des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1 alinéa 1, 2 et 3 et le montant total des indemnités de procédures perçues;
j) pour chaque avocat, l'indication du montant des indemnités payées, des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1, alinéas 1, 2 et 3 et les indemnités de procédure perçues, ainsi que le nombre de désignations attribuées;
k) par personne assistée, l'indication du montant de l'indemnité payée et, le cas échéant, des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1, alinéas 1, 2 et 3 et de l'indemnité de procédure perçue. » ;

• son article 4 a remplacé l’article 4 de l’arrêté du 20 décembre 1999 par la disposition suivante :

« Le ministre de la Justice communique les statistiques et les listes au ministre des Finances. ».

5. L’arrêté royal du 3 août 2016 a modifié comme suit les règles relatives aux conditions pour bénéficier de l’aide juridique de deuxième ligne :

- sous réserve de dispositions internationales ou nationales prévoyant l’octroi pour certaines personnes de l’aide juridique de deuxième ligne ou de l’assistance judiciaire totalement gratuite, peuvent bénéficier de l’aide juridique totalement gratuite, les personnes justifiant que leur revenu mensuel net est inférieur à un montant déterminé. Le respect de cette condition est justifié par tout document à apprécier par le bureau d’aide juridique ou, s’il s’agit de l’assistance judiciaire, par le bureau d’assistance judiciaire ou le juge (article 1er, § 1er, alinéa 1er, nouveau de l’arrêté du 18 décembre 2003, inséré par l’article 1er de l’arrêté du 3 août 2016) ;

- pour déterminer le revenu ainsi visé, il est tenu compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et de son unique et propre habitation (article 1er, § 1er, alinéa 3, nouveau de l’arrêté du 18 décembre 2003, inséré par l’article 1er de l’arrêté du 3 août 2016) ;

- onze catégories de personnes sont présumées, sauf preuve contraire, ne pas bénéficier de moyens d’existence suffisants et donc pouvoir bénéficier de l’aide juridique totalement gratuite (article 1er, § 2, nouveau de l’arrêté du 18 décembre 2003, inséré par l’article 1er de l’arrêté du 3 août 2016) ;

- le bureau d'aide juridique ou selon le cas, le bureau d'assistance judiciaire ou le juge, peut demander soit au justiciable soit à des tiers, y compris des instances publiques, toutes les informations jugées utiles, entre autres le dernier avertissement-extrait de rôle, afin de vérifier que les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne ou à l'assistance judiciaire sont

remplies (article 1er, § 3, nouveau de l'arrêté du 18 décembre 2003, inséré par l'article 1er de l'arrêté du 3 août 2016) ;

- les mineurs bénéficient de la gratuité totale sur présentation de la carte d'identité ou de toute autre document établissant leur état (article 1er, § 4, nouveau de l'arrêté du 18 décembre 2003, inséré par l'article 1er de l'arrêté du 3 août 2016) ;

- le montant du revenu mensuel net pour bénéficier de l'aide juridique partiellement gratuite est revu à la hausse (article 2, alinéa 1er, nouveau de l'arrêté du 18 décembre 2003, modifié par l'article 2, 1° et 2°, de l'arrêté du 3 août 2016) ;

- pour déterminer ce revenu, il est tenu compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et de son unique et propre habitation (article 2, alinéa 3, nouveau de l'arrêté du 18 décembre 2003, remplacé par l'article 2, 3°, de l'arrêté du 3 août 2016) ;

- le bureau d'aide juridique ou selon le cas, le bureau d'assistance judiciaire ou le juge, peut demander soit au justiciable soit à des tiers, y compris des instances publiques, toutes les informations jugées utiles, entre autres le dernier avertissement-extrait de rôle, afin de vérifier que les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne ou à l'assistance judiciaire partiellement gratuites sont remplies (article 2, alinéa 6, nouveau de l'arrêté du 18 décembre 2003, inséré par l'article 2, 5°, de l'arrêté du 3 août 2016) ;

- il est, enfin, prévu que « [s]ans préjudice de l'article 1 et 2 du présent arrêté, l'aide juridique gratuite est refusée s'il apparaît que le justiciable dispose de capitaux, d'avantages et si des signes et indices laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, qui permettent de conclure qu'il est en mesure de payer son avocat lui-même » (article 2*ter* nouveau de l'arrêté du 18 décembre 2003, inséré par l'article 4 de l'arrêté du 3 août 2016).

6. Enfin, l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 contient notamment les règles suivantes:

- son article 1er énonce, d'une part, que la liste des points visée à l'article 2, 1°, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 susmentionné, est fixée en annexe et, d'autre part, que « [c]haque point correspond à une heure de prestations » ;
- son article 2 dispose que « [l']avocat peut demander une seule fois les points de base pour le même demandeur ou pour des demandeurs différents ayant des intérêts semblables qu'il assiste dans la même affaire » ;
- l'annexe à cet arrêté, intitulée « Nomenclature des points pour des prestations bien déterminées dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne », énonce, pour différents types de prestations, le nombre de points attribué à chaque prestation.

7. Saisie de recours en annulation introduits contre la loi du 6 juillet 2016, la Cour constitutionnelle a rendu, le 21 juin 2018, son arrêt n° 77/2018.

Par celui-ci, elle a annulé diverses dispositions de l'article 508/17 du Code judiciaire, maintenu partiellement les effets des dispositions annulées et rejeté le recours pour le surplus, sous réserve qu'une disposition de la loi reçoive une interprétation déterminée.

Les dispositions annulées concernent les contributions forfaitaires mises à la charge des bénéficiaires de l'aide juridique et la réserve interprétative concerne la manière de calculer le montant que peut réclamer l'avocat lorsqu'il a perçu une contribution de son client et une indemnité de procédure.

8. Les articles 206 et 207 de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice ont modifié les articles 508/13 et 508/19 du Code judiciaire afin de conférer certaines habilitations au Roi.

En vertu de l'article 208 de cette loi, les articles 206 et 207 sont entrés en vigueur le 1er septembre 2016, date de l'entrée en vigueur de la loi du 6 juillet 2016, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, de l'arrêté royal du 3 août 2016 et de l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016.

9. Les articles 206 à 208 de la loi du 21 décembre 2018 ont fait l'objet de recours en annulation.

Par son arrêt n° 118/2020 du 24 septembre 2020, la Cour constitutionnelle a rejeté les recours, aucun moyen d'annulation n'étant jugé fondé.

IV. Recevabilité

La partie requérante ne sollicite l'annulation que de certaines dispositions de l'arrêté attaqué.

Il n'appartient pas au Conseil d'Etat, par le biais d'une annulation de certaines dispositions d'un arrêté, d'en modifier la portée et, ce faisant, de réformer celui-ci.

Cette question n'a toutefois pas été abordée et il convient donc de rouvrir les débats pour permettre aux parties de ce faire.

V. Incidence de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice

Dans le rapport établi en application de l'article 12 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, Monsieur l'auditeur a soulevé un moyen d'office, pris du défaut de base légale de l'arrêté attaqué.

Postérieurement au dépôt du rapport, le législateur adopté la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice.

Les articles 206 à 208 de cette loi ont fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, qui s'est prononcée sur celui-ci par son arrêt n° 118/2020 du 24 septembre 2020.

Il convient de rouvrir les débats afin de permettre aux parties d'exposer leurs arguments quant à ce et au membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général de poursuivre l'instruction du présent recours.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La partie requérante et la partie adverse transmettront, dans les trente jours de la communication du présent arrêt, un mémoire exposant leurs arguments concernant la question de recevabilité soulevée dans le présent arrêt et l'incidence de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice et de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 118/2020 du 24 septembre 2020 sur le présent recours.

Article 3.

Le membre de l'auditorat désigne par Monsieur l'auditeur général est chargé de la poursuite de l'instruction du présent recours et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^{e} chambre, le 18 juin 2021 par :

Yves Houyet,	président de chambre,
Nathalie Van Laer,	conseiller d'État,
Denis Delvax,	conseiller d'État,
Katty Lauvau,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Katty Lauvau	Yves Houyet