CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XI^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 254.490 du 14 septembre 2022

A. 226.562/XI-23.977

En cause : **l'association sans but lucratif L'ATELIER DES DROITS SOCIAUX**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Ronald FONTEYN, avocat,
rue de Florence, 13
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
ayant élu domicile chez
M^e^ Marc UYTTENDAELE et
M^e^ Charly DERAVE, avocats,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^er^ novembre 2018, l'ASBL Atelier des Droits Sociaux demande l'annulation de « la décision datée du 2 mai 2018 du Ministre de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles de la partie adverse refusant de subventionner la mission d'aide juridique de première ligne pour laquelle la partie requérante a été agréée par arrêté ministériel du 13 décembre 2017 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Alain Lefebvre, premier auditeur, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 14 juin 2022 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience et l'affaire a été prise en délibéré le 12 septembre 2022 conformément à l'article 26, § 2, précité.

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. Faits

Le 12 octobre 2017, la requérante a complété une demande de subventionnement pour des prestations d'aide juridique de première ligne.

Par un courrier daté du 2 mai 2018, le Ministre de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles de la Communauté française a informé la requérante que les limites budgétaires ne permettent pas le subventionnement de nouvelles prestations et qu'il n'est pas possible actuellement de subventionner son service pour l'exercice de missions d'aide juridique de première ligne. Ce courrier explique qu' « il a été décidé de donner la priorité aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017 afin de respecter les principes et objectifs généraux décrits à l'article 4, 3° et 4° du décret du 13 octobre 2016 qui sont de favoriser la stabilité des emplois dans le secteur non marchand ainsi que la constitution et la pérennisation d'une expertise interne des partenaires ». Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Connexité

La partie adverse demande la jonction de la présente affaire avec les affaires A. 226.558/XI-23.409 et A. 226.560/XI-23.978 qui concernent des recours dirigés contre des décisions équivalentes prises dans des situations similaires et à l'encontre desquelles est pris un moyen unique « rédigé à l'identique ».

Dès lors que le Conseil d'État s'est prononcé sur le recours A. 226.558/XI-23.409 par un arrêt n° 253.119 du 28 février 2022, il n'y a pas lieu à jonction.

S'agissant de la demande de jonction avec l'affaire A. 226.560/XI-23.978, ce recours a un objet différent dès lors que l'acte attaqué répond à une demande distincte de subventionnement introduite par une association différente. Le traitement concomitant de ces affaires et leur prise en délibéré simultanée permettent, par ailleurs, de veiller à la cohérence des solutions retenues. Il n'y a, dès lors, pas lieu à jonction.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que la requête est recevable, mais que le moyen n'est pas fondé et que le recours doit donc être rejeté.

VI. Recevabilité du recours en annulation

VI. 1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse observe que s'il fallait suivre la requérante dans ses prétentions sur le fond, l'objet véritable de son recours porterait alors sur la reconnaissance et le bénéfice d'un droit subjectif puisqu'elle estime pouvoir prétendre à la jouissance d'un droit au subventionnement. Elle constate que « dans la neuvième branche de son moyen unique, la requérante prétend que l'acte attaqué est contraire aux articles 15, 18, 30 (anciennement formulé) et 32 du décret » et que ces « dispositions créeraient […] une compétence liée dans le chef de la Communauté française qui ne pourrait dès lors bénéficier d'une marge d'appréciation quant à l'octroi ou non de subvention à un partenaire ». Elle rappelle que le Conseil d'État « n'est pas compétent pour connaitre d'un recours portant sur l'existence ou la reconnaissance d'un ou de plusieurs droit(s) subjectif(s) que seuls les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire sont amenés à traiter en application des articles 144 et 145 de la Constitution » et en déduit que le recours est irrecevable.

Elle fait valoir ensuite que l'annulation ne procurerait aucun avantage à la partie requérante car « dans l'hypothèse où Votre Conseil déciderait d'annuler l'acte attaqué — *quod non* —, la Communauté française ne pourrait qu'adopter une

décision strictement identique à celle critiquée en raison de l'insuffisance de l'enveloppe budgétaire affectée au subventionnement des partenaires ». Elle relève que « la requérante n'a pas sollicité l'annulation, devant Votre Conseil, des décisions faisant droit au subventionnement des commissions d'aide juridique (ou, à tout le moins, la commission d'aide juridique francophone localisée sur le territoire bruxellois) ». Elle en déduit que la requérante ne tirerait aucun avantage de l'annulation de l'acte qu'elle critique et qu'elle n'a donc pas intérêt à son recours.

B. Mémoire en réplique

S'agissant de l'objet véritable du recours, la requérante indique que selon l'objet du recours décrit dans sa requête, elle sollicite l'annulation d'un acte administratif unilatéral, que l'objet de la requête, ainsi circonscrit, n'est par ailleurs pas contredit par les moyens invoqués pour obtenir l'annulation de cette décision et que les « développements de la requête ne suffisent pas, en soi, pour considérer que l'objet véritable du recours serait la reconnaissance d'un droit subjectif préexistant dans son chef, en dehors de toute compétence discrétionnaire de l'autorité administrative en la matière ». Elle souligne que ce « qui est, en effet, en cause dans le cadre du présent litige, c'est le caractère légal ou non d'un acte administratif unilatéral dont la requérante prétend qu'il a été pris sans respecter les conditions requises à cet effet, que ce soit sur le plan du fond du droit applicable ou sur celui de la procédure suivie pour adopter l'acte ».

Elle explique ensuite qu'en l'espèce, la réglementation sur la base de laquelle la partie adverse a adopté l'arrêté attaqué n'engendre pas une compétence intégralement liée, ne lui donnant aucune autre possibilité que d'appliquer des conditions bien définies pour aboutir à une solution précise. Elle relève plusieurs éléments dont elle déduit le caractère discrétionnaire des compétences de la partie adverse particulièrement en matière de subventionnement. Elle estime également que le décret du 12 décembre 2018 portant modification du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables – dont elle conteste par ailleurs la constitutionnalité – renforce ce caractère discrétionnaire qu'elle estime reconnu par la partie adverse dans son mémoire en réponse. Elle souligne qu'en « appelant votre Conseil à examiner la légalité de l'acte attaqué sous l'angle des moyens qu'elle soulève, la requérante ne lui demande pas, condition *sine qua non* de l'identification d'une demande portant véritablement sur la reconnaissance d'un droit subjectif, de constater qu'"il existe une règle de droit attribuant directement aux administrés le pouvoir d'exiger de l'autorité un comportement déterminé" ». Elle soutient que « même si la partie adverse pouvait être suivie, *quod non*, quant au fait que l'objet du recours en

annulation pourrait être de solliciter, indirectement et sans le demander formellement, auprès de votre Conseil la reconnaissance d'un droit subjectif de nature civile revenant à la requérante, il convient de constater que la plupart des moyens avancés (et il suffit d'un seul en ce sens pour rejeter l'exception d'incompétence avancée) ne peuvent, en aucun cas, avoir cette conséquence ».

Subsidiairement, elle expose que la théorie de l'objet véritable direct du recours est une construction jurisprudentielle dont le but est d'éviter que le juge administratif et le juge judiciaire, se disputent l'incompétence pour connaitre du recours. Elle soutient qu'en « n'étant pas plus précis quant au motif formel qui démontrerait que l'objet du recours en annulation ne correspond pas à la manière dont il est formulé, la partie adverse fait peser, en l'espèce, un tel risque ». Elle fait également valoir qu'il « convient, au regard des avancées constitutionnelles et légales […] conduisant à accorder à votre Conseil une compétence plus étendue en matière de conséquences civiles d'un acte administratif illégal (article 144, alinéa 2 de la Constitution et article 1er bis des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat), d'éviter la situation dans laquelle :

- Votre Conseil serait compétent pour réparer intégralement les conséquences civiles de nature "quasi délictuelle" de l'adoption d'un acte administratif illégal (dette de valeur);
- Votre Conseil n'aurait, par contre, pas la compétence de réparer les conséquences civiles autres que quasi-délictuelles (obligation personnelle générale, dette de somme) qui pourraient être la conséquence, même indirectes, de l'adoption d'un acte administratif illégal ».

Elle en conclut que le Conseil d'État est compétent pour connaitre du présent recours en annulation.

S'agissant de l'insuffisance de l'enveloppe budgétaire, la requérante se réfère à la jurisprudence du Conseil d'État relative à une enveloppe fermée et selon laquelle « rien n'empêche la partie adverse de réexaminer la demande de la requérante et, le cas échéant, d'user de techniques budgétaires qui permettraient de lui accorder des moyens sans que les subventions accordées aux autres opérateurs n'en soient affectées ». Elle souligne que ce raisonnement est transposable en l'espèce « d'autant que l'article 25 de l'Arrêté prévoit expressément pareils mécanismes d'ajustement ». Elle souligne, au surplus, que « l'examen de la recevabilité du recours est, sous cet angle, indissociable de celui du fond, puisque certaines des branches du moyen remettent spécifiquement en cause le mode de répartition des subventions, et notamment le défaut de l'ajustement budgétaire requis et la priorité octroyée aux CAJ ».

VI.2. Appréciation

A. Sur la compétence du Conseil d'État

L'article 30, alinéa 1er, du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables énonçait que :

« Pour la réalisation des missions et obligations liées à leur agrément, le Gouvernement accorde aux partenaires des subventions calculées conformément aux dispositions du présent chapitre ».

Cet alinéa a été modifié par un décret du 12 décembre 2018 portant modification du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables afin « pour autant que de besoin, [de] préciser que le subventionnement des partenaires agréés est (et a toujours été) facultatif » (*Doc. Parl. de la Communauté française*, session 2018-2019, n° 699/1, p. 4). Il précise désormais que :

« Le Gouvernement peut accorder aux partenaires des subventions, calculées conformément au présent chapitre, destinées à soutenir la réalisation des missions et obligations liées à leur agrément ».

Cette modification est entrée en vigueur au 1er janvier 2017.

Saisie d'un recours en annulation introduit notamment par la partie requérante contre le décret du 12 décembre 2018, la Cour constitutionnelle a, par un arrêt n° 99/2020 du 25 juin 2020, jugé que « l'intention du législateur décrétal a toujours été de considérer que l'agrément d'un partenaire était la condition nécessaire pour qu'il puisse demander une subvention, sans que ce soit toutefois une condition suffisante » et qu'en adoptant le décret du 12 décembre 2018, « le législateur décrétal a cherché à remédier à l'insécurité juridique née des interprétations divergentes de l'article 30 du décret du 13 octobre 2016. L'article 1er du décret attaqué donne à cet article un sens que, dès son adoption, le législateur décrétal a voulu lui donner et qu'il pouvait raisonnablement recevoir ». La Cour précise, en outre, que « c'est le propre d'une disposition interprétative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur de la disposition décrétale qu'elle interprète, puisqu'elle confère au texte interprété le sens que, raisonnablement, il aurait dû avoir dès son adoption ».

La partie adverse disposait, dès lors, bien, lors de l'adoption de l'acte attaqué, d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou non des subventions aux

partenaires apportant de l'aide aux justiciables. Ceux-ci ne disposent donc d'aucun droit subjectif à un tel subventionnement en raison de leur agrément. Le Conseil d'État est, en conséquence, compétent pour connaître du présent recours.

La circonstance que, dans certains passages de sa requête, la requérante se prévale erronément d'un droit subjectif au subventionnement ne modifie pas l'objet réel de son recours qui est d'obtenir l'annulation d'un acte administratif relevant du pouvoir discrétionnaire d'une autorité administrative.

B. Sur l'intérêt à agir

La répartition des subventions accordées par la partie adverse ne relève pas d'une mise en compétition proprement dite, dans laquelle l'octroi d'une somme déterminée à un partenaire impliquerait nécessairement la privation de ce même avantage pour un autre, au terme d'une comparaison de leurs dossiers respectifs. Même si le cadre budgétaire dans lequel s'opère cette répartition est présenté comme une enveloppe fermée, il ne s'agit pas là d'une caractéristique de la procédure d'octroi de ces subventions telle qu'organisée par la législation applicable, mais d'un choix de la partie adverse. Rien n'empêche la partie adverse de réexaminer la demande de la requérante et, le cas échéant, d'user de techniques budgétaires qui permettraient de lui accorder des moyens sans que les subventions accordées aux autres opérateurs n'en soient affectées. L'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse doit, dès lors, être rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

A. Requête en annulation

La partie requérante prend un moyen unique « de l'application de l'article 159 de la Constitution, de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 2 et 3, 2° de la Constitution, de la violation des articles 508/1, 5° et 508/2, §3, alinéa 2 du Code judiciaire, de la violation des articles 1er(8°) ; 4; 15(§1er , al.1er); 18; 20; 21; 22; 23; 24; 28; 29(§1er); 30; 31 et 32 du Décret de la Communauté française du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, de la violation des articles 2 et 3 de la Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des articles 18 à 27 de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au

subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, de la violation de l'article 2 de l'Arrêté royal du 20 décembre 1999 déterminant les modalités relatives à l'agrément des organisations d'aide juridique ainsi qu'à la composition et au fonctionnement de la commission d'aide juridique et fixant les critères objectifs pour l'allocation d'un subside aux commissions d'aide juridique, en exécution des articles 508/2, § 3, alinéa 2, et 508/4, du Code judiciaire, de la violation de l'article 1er et des annexes 1 à 3 de l'Arrêté ministériel du 17 mai 2017 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Dans une première branche, la requérante explique que « s'il fallait concevoir que les "nouvelles prestations" sont celles qui n'ont pas encore été accomplies, il n'y aurait pas de sens à distinguer les organisations d'aide juridique à cet endroit, puisque ces organisations se trouvent toutes dans la même situation factuelle (violation des articles 10 et 11 de la Constitution) ». Elle se réfère à l'article 20 de l'arrêté du gouvernement du 17 mai 2017 dont elle estime qu'il a été violé.

Dans une deuxième branche, la requérante expose que « s'il fallait concevoir que les "nouvelles prestations" sont celles qui émanent de "nouveaux prestataires", alors l'acte serait manifestement inexactement motivé en y incluant la partie requérante, puisque cette dernière avait été agrée comme organisation assurant une aide juridique de première ligne dans un arrondissement judiciaire, au sens de l'article 508/1, 5° du Code judiciaire, en vertu de l'article 2 de l'Arrêté royal du 20 décembre 1999 pris en exécution de l'article 508/2, §3, alinéa 2 du même Code et aux termes – déjà - duquel "l 'agrément est accordé à l'organisation qui, à la date de la demande (a) dispensé, pendant les deux dernières années, de l'aide juridique de première ligne" (violation de ces dispositions du Code judiciaire et de cet arrêté) ».

Dans une troisième branche, la requérante expose qu'elle relève du secteur non marchand et que la circonstance qu'elle « pratique elle-même l'aide juridique depuis de longues années, a été agréée à cet effet, y a constitué et pérennisé une expertise interne et y occupe des salariés rend inopérant, inexact et contradictoire l'argument qui lui est op*posé tenant au respect des principes et objectifs généraux décrits à l'article 4, 3° et 4° du Décret du 13 octobre 2016 (violation de cette disposition; illégalité de l'acte quant aux motifs; erreur manifeste d'appréciation) ».

Dans une quatrième branche, la requérante soutient qu'on « ne voit pas, et l'acte attaqué n'explique pas en quoi la "priorité aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017" favoriserait "la stabilité des emplois dans le secteur non marchand et la constitution et la pérennisation d'une expertise interne des partenaires" (illégalité de l'acte quant aux motifs ; erreur manifeste d'appréciation) ».

Dans une cinquième branche, la requérante reproche à l'acte attaqué de distinguer « sans fondement objectif, raisonnable et proportionné, différentes organisations pouvant indistinctement faire valoir "la stabilité des emplois dans le secteur non marchand et la constitution et la pérennisation d'une expertise interne", étant notamment les commissions d'aide juridique d'une part, et notamment la requérante de l'autre (violation des articles 10 et 11 de la Constitution) ».

Dans une sixième branche, la requérante explique que « cette "priorité aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017" ne résulte ni du Décret (spécialement en ses articles 30; 31; 32 et 58 § 1er, al.1er) ni de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, spécialement en ses articles 18 à 27 […], ni de l'article 1er et de ses annexes 1 à 3 de l'Arrêté ministériel du 17 mai 2017 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, ni d'aucun autre texte règlementaire quelconque ». Elle rappelle que l'article 23 de la Constitution impose que le droit à l'aide juridique soit garanti par une norme de nature législative. Elle soutient que l'administration ne lui a pas proposé « un objectif annuel de prises en charge par prestation » alors que sa demande avait été déclarée recevable en violation de l'article 20, alinéa 1er de l'arrêté du gouvernement du 17 mai 2017, que « l'administration n'a pas tenu compte des informations dont elle disposait en ce qui concerne les missions offertes et les besoins des justiciables dans l'arrondissement judiciaire concerné (violation de l'article 20, al.3 de l'arrêté du gouvernement du 17 mai 2017) », qu'elle « n'a pas disposé d'un délai de vingt jours ouvrables à compter de la notification de la proposition pour formuler ses observations (violation de l'article 20, al. 4 de l'arrêté du gouvernement du 17 mai 2017) », que « le Ministre n'a pas fixé "l'objectif annuel de prises en charge pour le premier triennat d'agrément, sur la base de la proposition de l'administration et des éventuelles observations du partenaire, ainsi que le montant annuel de la subvention" (violation de l'article 20, al. 5 de l'arrêté du gouvernement du 17 mai 2017) », que « le Ministre n'a pas statué sur la demande de subvention et notifié sa

décision à la requérante au plus tard le 15 décembre qui précède le triennat d'agrément concerné (violation de l'article 21 de l'arrêté du gouvernement du 17 mai 2017) » et que « la subvention unitaire n'a pas [été] déterminée pour chaque prestation par le ministre, en fonction des frais réels de personnel, de fonctionnement et d'investissement (violation de l'article 23 al. 1er et de l'article 22 de l'arrêté du gouvernement du 17 mai 2017) ».

Dans une septième branche, la requérante expose que « la décision attaquée se méprend fondamentalement sur la portée des règles visées à la branche précédente, et notamment sur celle de l'article 31 du Décret lorsqu'elle prétend que les limites budgétaires ne permettent pas de "subventionner de nouvelles prestations"», car « cette limite ne permet pas de distinguer les partenaires d'un même arrondissement judiciaire entre eux mais doit, suivant le mécanisme fixé, les affecter tous indistinctement ("nouvelle prestation" ou non), puisque la limite en cause intervient, aux termes de cet article 31, avant la répartition par arrondissement et sur la base d'une analyse triennale des missions offertes et des besoins des justiciables ». Elle se réfère aux articles 24 à 27 de l'arrêté du Gouvernement du 17 mai 2017.

Dans une huitième branche, la requérante expose que « le défaut de respect de la procédure en l'espèce, et l'opacité des critères ayant présidé à la décision de subventionner la Commission d'aide juridique de Bruxelles autorisent à considérer que cette dernière a été favorisée dans l'attribution des subsides, sans raison objective, raisonnable et proportionnée (violation des articles 10 et 11 de la Constitution) ».

Dans une neuvième branche, la requérante estime que le refus de subvention « est contraire aux articles 15, 18, 30 et 32 du Décret, qui font indubitablement résulter de l'agrément un véritable droit à la subvention ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse estime que la première branche est irrecevable en tant qu'elle invoque la violation de l'article 20 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 à défaut d'indiquer en quoi cette disposition aurait été violée. Elle fait également valoir que la deuxième branche est irrecevable « dans la mesure où elle est prise de la violation de l'ancienne version de l'article 508/2, § 3 du Code judiciaire et de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 précité », car « l'article 508/2, § 3 du Code judiciaire a été modifié par l'article 52 du décret tandis que l'arrêté royal du 20 décembre 1999 précité a été abrogé dans toutes ses

dispositions par l'article 51, 1° de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 ». Elle souligne que la requérante ne peut « être fondée à demander l'application de dispositions légales qui tantôt n'ont plus le même contenu que l'article qu'elle invoque, tantôt n'existent plus depuis l'entrée en vigueur du décret ou de l'arrêté du Gouvernement qui l'exécute pour constater que l'acte attaqué est illégal — *quod non* ».

S'agissant des deux premières branches, la partie adverse renvoie à une réponse déposée dans l'affaire A.226.558/XI-23.409 et souligne que l'acte attaqué précise qu'il « a été donné la priorité aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017 ». Elle observe qu'à sa connaissance, « les prestations que la requérante offrait par le passé — avant l'entrée en vigueur du décret — dans le cadre de l'aide juridique de première ligne n'étaient pas subventionnées via l'application des législations que ce décret est venu remplacer » et qu'en tout état de cause, « elle n'apporte pas la preuve qu'elle bénéficiait de subventions en vertu de ces mêmes législations ou pouvait prétendre à l'octroi de celles-ci ». Elle en déduit que les prestations que la requérante offre aujourd'hui dans le cadre de sa mission d'aide juridique de première ligne sont «nouvelles» au sens de l'acte attaqué. Elle en conclut qu'il ne peut, dès lors, y avoir violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La partie adverse expose ensuite que la requérante n'a pas intérêt au troisième et quatrièmes branches dès lors que les irrégularités qu'elle soulève ne sont pas de nature à affecter le sens de la décision qui a été prise, car « quand bien même les motifs de la décision litigieuse auraient été différents, la décision adoptée par la Communauté française aurait été identique à celle critiquée aujourd'hui devant Votre Conseil en ce que l'enveloppe budgétaire serait demeurée insuffisante ».

S'agissant des troisième, quatrième, cinquième et huitième branches réunies, la partie adverse explique que si, « depuis l'entrée en vigueur du décret, tous les partenaires peuvent prétendre au bénéfice de subventions pour la réalisation de leur mission d'aide juridique de première ligne, la Communauté française a, via l'acte attaqué, donné "la priorité aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017" pour le subventionnement à accorder lors de l'année 2018, à savoir celles réalisées par les commissions d'aide juridique » et procédé ainsi « à une logique de priorisation […] parce que les "limites budgétaires" se sont avérées insuffisantes que pour permettre le subventionnement de partenaires autres que les commissions d'aide juridique » suivant le constat réalisé par le législateur décrétal lors des discussions précédant l'adoption du décret du 12 décembre 2018. Elle observe que

puisque le décret a remplacé la législation accordant des subsides aux commissions d'aides juridiques et que celles-ci ne fonctionnent pas ou peu sur fonds propres, elle a cherché à garantir prioritairement leur subventionnement et ce, au regard de l'enveloppe budgétaire disponible, car « sans un tel subventionnement, les commissions d'aide juridique n'auraient pas pu exercer la mission de service public qui leur incombe et, par conséquent, auraient *in fine* été vidées de leur substance alors même que leur existence a été consacrée par la loi, ce qui n'est pas le cas de la requérante » de telle sorte que « si le Gouvernement de la Communauté française n'avait pas priorisé le subventionnement des commissions d'aide juridique, il se serait placé en porte-à-faux de dispositions légales, à savoir les articles 508/2 et 508/3 du Code judiciaire, et constitutionnelle, à savoir l'article 23, alinéa 2, 2°, de la Constitution, en ce qu'il les aurait empêché d'offrir une aide juridique de première ligne aux justiciables dans le besoin ». Elle observe également qu'elle a cherché à s'inscrire dans la lignée tracée par les travaux préparatoires du décret qui affirment qu'un des principes présidant à son adoption est « celui de la stabilisation globale de l'emploi et de l'expertise existante » ajoutant ainsi à une logique de continuation ou de pérennisation celle de priorisation. Elle note qu'en « choisissant de ne subventionner que les commissions d'aide juridique, la Communauté française a assuré le maintien des emplois qui existaient en leur sein avant l'entrée en vigueur de ce décret et qui étaient subventionnés et, par voie de conséquence, permis une pérennisation de l'expertise interne dont les commissions d'aide juridique faisaient preuve, ce que toute autre répartition budgétaire aurait eu pour effet d'impacter négativement », qu'en « choisissant de ne pas subventionner la requérante, la Communauté française n'a pas affecté le nombre d'emplois qu'elle occupait avant l'entrée en vigueur du décret puisqu'il reste *a priori* inchangé » et que l'acte attaqué « n'est pas non plus de nature à mettre en péril l'expertise interne de la requérante puisqu'il n'affecte en rien le nombre de membres de son personnel ou les missions qu'elle peut exercer » puisqu'elle « ne bénéficiait pas de subventions via l'application des législations que ce décret remplace ». Elle en déduit qu'il « ne peut y avoir de différence de traitement injustifiée entre la requérante et les commissions d'aide juridique », que d'une part « la décision litigieuse poursuit un double objectif légitime de priorisation et de continuation » et que d'autre part « la mesure contenue dans cette décision est également proportionnée à l'objectif recherché en ce qu'elle est non seulement apte à l'atteindre, mais qu'elle est aussi strictement nécessaire à sa poursuite puisqu'il n'existe pas d'autres alternatives possibles ». Elle en conclut qu'il n'y a pas violation des articles 10 et 11 de la Constitution, ni violation de l'article 4, 3° et 4° du décret, illégalité quant aux motifs de l'acte attaqué et erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la Communauté française.

La partie adverse estime que la sixième branche du moyen unique est irrecevable en tant qu'elle invoque la violation de l'article 23 de la Constitution à défaut d'expliquer en quoi cette disposition serait violée. Elle s'interroge également sur l'intérêt de la requérante à « formuler des griefs relatifs à des irrégularités procédurales » dès lors que celles-ci ne sont pas de nature à affecter le sens de la décision qui a été prise puisque « quand bien même les exigences procédurales prévues par les articles 18 à 21 de l'arrêté du Gouvernement du 17 mai 2017 précité auraient été respectées, la décision adoptée par la Communauté française aurait été identique à celle critiquée aujourd'hui devant Votre Conseil en ce que l'enveloppe budgétaire serait demeurée insuffisante ». Sur le fondement de cette branche, elle fait valoir que la logique de priorisation « puise son fondement légal dans l'article 30 du décret, éventuellement combiné avec son article 4 » qui « accorde une marge d'appréciation au Gouvernement de la Communauté française qui, compte tenu des crédits budgétaires, peut ou non décider de subventionner un partenaire qu'elle a préalablement agréé » ainsi que « dans une lecture globale des dispositions du décret ». Elle remarque que si « le Ministre ayant dans ses compétences les maisons de justice a souligné, lors des débats en commissions précédant l'adoption du décret, que l'administration n'a "aucune marge discrétionnaire"», ces propos doivent être replacés dans leur contexte, car la circonstance que l'administration joue un rôle délimité en matière de subventionnement (analyse triennale des missions offertes et des besoins des justiciables, rôle de suivi dans la manière dont sont utilisées les subventions par les partenaires agréés) pour lequel elle ne jouit d'aucun pouvoir discrétionnaire d'appréciation, n'empêche pas le Gouvernement de la Communauté française de jouir d'une marge d'appréciation dans la décision d'octroi ou de refus de subventionnement. Elle explique, pour le surplus, que « le fait pour le Ministre de ne pas avoir transmis sa décision avant l'échéance prévue (au plus tard le 15 décembre) n'a pas d'incidence en l'espèce puisqu'il s'agit d'un délai d'ordre qui n'est pas sanctionné par l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 précité », que « le Ministre des maisons de justice a agi conformément à la délégation de compétence qui lui est faite à l'article 23, alinéa 1er de l'arrêté du Gouvernement du 17 mai 2017 précité et le calcul des subventions unitaires afférentes à la mission de l'aide juridique de première ligne a été opéré sur la base de l'article 24, alinéa 1er du même texte » et que « la requérante ne démontre pas en quoi les articles 22 et 23, alinéa 1er de l'arrêté du Gouvernement du 17 mai 2017 précité auraient été violés ». Elle note enfin que ce grief n'est pas non plus pertinent pour la solution du litige « puisqu'il est dirigé contre l'arrêté ministériel du 17 mai 2017 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 précité et non contre l'acte attaqué, et que la requérante n'en tire pas de conséquences particulières ».

S’agissant de la septième branche, la partie adverse expose que « l’interprétation que donne la requérante de l’article 31 du décret, et particulièrement des termes “dans la limite des crédits budgétaires”, n’empêche pas le Gouvernement de la Communauté française, en vertu de la marge d’appréciation dont il dispose et sous réserve d’erreurs manifestes d’appréciation, d’opérer une logique de priorisation au sein d’un arrondissement et entre partenaires en raison justement de la limite des crédits budgétaires à sa disposition » et que la requérante ne précise pas explicitement la manière dont l’article 31 du décret serait violé. Elle remarque également que la « requérante soulève encore en cette branche l’application des articles 24 à 27 de l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 précité sans prétendre à leur violation ni en expliquer les raisons » de telle sorte que cette branche du moyen doit être déclarée irrecevable.

La partie adverse explique, s’agissant de la neuvième branche, que la requérante considère que les dispositions décrétales « feraient naître un droit subjectif à la subvention dans le chef des partenaires par la Communauté française » et rappelle que le Conseil d’État n’est pas compétent pour connaitre d’un recours portant sur des droits subjectifs. Elle souligne que « les prétentions de la requérante n’ont plus réellement de sens comme l’a confirmé l’adoption du décret du 12 décembre 2018 » puisqu’il « est désormais explicitement écrit à l’article 30 du décret que : “le Gouvernement peut accorder aux partenaires des subventions”», ce qui confirme que le subventionnement est facultatif et « dépend d’un choix que le Gouvernement de la Communauté française effectue et qu’il peut justifier notamment sur la base des crédits budgétaires à sa disposition ». Elle relève que le « législateur décrétal ayant décidé de faire rétroagir cette disposition au 1er janvier 2017, date d’entrée en vigueur du décret, la requérante perd intérêt à la critique sur ce point ». Sur le fondement de cette branche, la partie adverse indique que l’agrément accorde au partenaire qui le demande une reconnaissance officielle de la qualité des prestations qu’il réalise, mais qu’il demeure toutefois facultatif et que « rien n’oblige une association d’aide juridique de première ligne, telle que la requérante, à solliciter un agrément si elle estime qu’en raison des obligations auxquelles il convient de répondre pour l’obtenir, elle ne pourrait pas en supporter les coûts ». Elle explique que « l’agrément implique, certes, des obligations dans le chef du partenaire, mais [qu’il] lui permet également d’en retirer un avantage, indépendant d’un éventuel subventionnement » et qu’au surplus, « l’agrément permet aux missions (d’aide juridique) du partenaire d’être prises en considération dans l’analyse triennale à laquelle procède l’administration » de telle sorte que « le subventionnement n’est pas la contrepartie nécessaire de l’agrément ».

C. Mémoire en réplique

S’agissant de la première branche, la requérante déduit « notamment de l’article 20 de l’arrêté du gouvernement du 17 mai 2017 que les prestations subventionnées sont celles qui, n’ayant pas encore été accomplies, sont définies sur pied d’un objectif annuel de prises en charge dans chaque arrondissement judiciaire concerné, tenant expressément compte de toutes les informations dont l’administration dispose en ce qui concerne les missions offertes et les besoins des justiciables dans l’arrondissement judiciaire concerné ». Elle relève que la partie adverse reconnaît que « l’agrément permet du reste aux missions (d’aide juridique) du partenaire d’être prises en considération dans l’analyse triennale à laquelle procède l’administration » et estime qu’il « n’y a aucun motif objectif, raisonnable et proportionné à distinguer à cet endroit les organisations d’aide juridique suivant qu’elles ont ou n’ont pas été précédemment subventionnées ».

S’agissant de la deuxième branche, la requérante observe que si elle « n’était pas subventionnée à ce titre par le passé, elle avait bel et bien été agréée comme organisation assurant une aide juridique de première ligne dans un arrondissement judiciaire, au sens de l’article 508/1, 5° du Code judiciaire, en vertu de l’article 2 de l’Arrêté royal du 20 décembre 1999 […], pris en exécution de l’article 508/2, § 3, alinéa 2 du même Code et aux termes – déjà – duquel "l’agrément est accordé à l’organisation qui, à la date de la demande (a) dispensé, pendant les deux dernières années, de l’aide juridique de première ligne" ». Elle rappelle que « l’agrément permet aux missions (d’aide juridique) du partenaire d’être prises en considération dans l’analyse triennale à laquelle procède l’administration ».

S’agissant des troisième à cinquième branches réunies, la requérante observe qu’elle relève du secteur non marchand et souligne que le fait qu’elle « pratique elle-même l’aide juridique depuis de longues années, a été agréée à cet effet, y a constitué et pérennisé une expertise interne et y occupe des salariés rend inopérant, inexact et contradictoire l’argument qui lui est opposé dans l’acte attaqué et tenant au respect des principes et objectifs généraux décrits à l’article 4, 3° et 4° du Décret du 13 octobre 2016 ». Elle expose que l’argument de la partie adverse relatif à la stabilité de l’emploi « est pour le moins étrange, ces commissions d’aide juridique étant, au vœu de l’article 508/2 C.J, exclusivement composées de représentants des barreaux ». Elle explique également que « l’"expertise interne" des commissions d’aide juridique repose essentiellement sur des avocats indépendants, généralistes […], et largement interchangeables entre eux, au contraire de celle des juristes salariés des associations de terrains, souvent plus spécialisés […], et dont l’emploi et conséquemment l’expertise sont, n’en déplaise à la partie adverse […],

évidemment mis en péril par le refus de leur subventionnement ». Elle en déduit que « la motivation de l'acte attaqué est manifestement erronée, et la discrimination opérée sans fondement aucun ». Elle soutient également que la partie adverse tente « de substituer à cette motivation de l'acte attaqué une motivation nouvelle tendant à justifier qu'une priorité ait été réservée aux Commissions d'aide juridique » et souligne qu'une telle motivation *a posteriori* est contraire aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991. Elle conteste, par ailleurs, cette nouvelle motivation en exposant que, selon le rapport présenté au nom de la Commission de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles lors de l'élaboration du décret du 13 octobre 2016, le subventionnement se fait en fonction des missions exécutées, que « les associations ne fonctionnent pas plus que les Commissions d'aide juridique sur fonds propres », que « les organisations d'aide juridique de première ligne agrées exercent exactement la même mission de service public que les CAJ », que « ces organisations, dont la requérante, trouvent également leur existence consacrée par la loi, en l'occurrence et notamment l'article 508/1, 5° C.J » et qu'en « refusant de subventionner ces organisations, telle la requérante, le Gouvernement viole précisément l'article 23, alinéa 2, 2° de la Constitution, en ce qu'il les empêche d'offrir une aide juridique de première ligne aux justiciables dans le besoin ». Elle considère que « ce refus de subventionnement affecte non seulement les organisations en cause, mais également – et de manière totalement discriminatoire- les bénéficiaires de l'aide juridique elle-même ». S'agissant de son intérêt aux 3^{éme} et 4^{éme} branches du moyen, elle fait valoir qu'elles ne reposent pas uniquement sur la violation de l'obligation de motivation formelle de l'acte attaqué, que « l'erreur dans les motifs, notamment quant au respect des principes et objectifs généraux décrits à l'article 4, 3° et 4° du Décret du 13 octobre 2016, a manifestement exercé, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise » et qu'elle « a déjà exposé les motifs pour lesquels elle estimait inopérant et infondé l'obstacle budgétaire allégué ». Elle ajoute que la partie adverse a reconnu elle-même la possibilité d'un ajustement budgétaire.

S'agissant de la sixième branche, la requérante considère que « la partie adverse ne répond pas à la question pourtant essentielle du fondement légal de la priorité conférée aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017, tandis que la partie requérante démontre que cette priorité ne résulte ni du Décret (spécialement en ses articles 30; 31; 32 et 58 § 1er, al.1er) ni de l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, spécialement en ses articles 18 à 27, ni de l'article 1er et des annexes 1 à 3 de l'Arrêté ministériel du 17 mai 2017 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du

décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, ni d'aucun autre texte règlementaire quelconque ». Elle rappelle les principes de l'harmonisation des règles de subventionnement, de répartition des subventions par arrondissement judiciaire et de subvention unitaire accordée par prise en charge pour chaque type de prestation et reproche à l'administration de ne pas lui avoir proposé « un objectif annuel de prises en charge par prestation » et de ne pas avoir tenu compte « des informations dont elle disposait en ce qui concerne les missions offertes et les besoins des justiciables dans l'arrondissement judiciaire concerné ». Elle fait également grief au Ministre de ne pas avoir fixé « l'objectif annuel de prises en charge pour le premier triennat d'agrément, sur la base de la proposition de l'administration et des éventuelles observations du partenaire, ainsi que le montant annuel de la subvention » et souligne que « la subvention unitaire n'a *a fortiori* pas été déterminée pour chaque prestation par le Ministre, en fonction des frais réels de personnel, de fonctionnement et d'investissement ». S'agissant de la recevabilité de cette branche, elle soutient que l'explication des raisons pour lesquelles l'article 23 de la Constitution est violé « ressort à l'évidence du moyen » et que « les irrégularités commises ont non seulement été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, mais ont également privé la requérante d'une garantie (l'examen de sa situation propre) ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte (insuffisamment éclairé sur l'étendue de sa compétence) ». Elle rappelle également avoir exposé « les motifs pour lesquels elle estimait inopérant et infondé l'obstacle budgétaire allégué ».

S'agissant de la septième branche, la requérante estime avoir clairement démontré « pourquoi l'article 31 du Décret et les articles 24 à 27 de l'arrêté ne permettent précisément pas à l'administration de favoriser telle ou telle prestation au sein d'un même arrondissement judiciaire, ni dès lors de favoriser tel ou tel prestataire déterminé ».

S'agissant de la huitième branche, la requérante estime qu'en « exposant expressément avoir favorisé la Commission d'aide juridique, la partie adverse reconnaît naturellement la différence de traitement ». Elle renvoie aux développements consacrés aux troisième à cinquième branches réunies et considère avoir démontré en quoi cette différence de traitement n'était ni objective ni raisonnable ni proportionnée.

S'agissant de la neuvième branche, la requérante explique avoir démontré « que, sous l'empire du Décret du 13 octobre 2016, elle pouvait prétendre à ce que son agrément lui donne droit à subvention » et souligne que « le législateur

a lui-même reconnu la pertinence de cet argument, puisqu'il a modifié le Décret précisément en vue d'y couper court ». Elle note que le décret du 12 décembre 2018 porte modification du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables. Elle souligne que selon la proposition de décret, celui-ci « vise à clarifier la possibilité laissée au gouvernement d'agréer un partenaire des Maisons de justice qui le demande sans pour autant le subventionner. Pour ce faire, elle prévoit une modification de l'article 30 alinéa 1er du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires des Maisons de justice ». Se référant aux travaux préparatoires, elle observe qu'interrogé « plus spécifiquement sur la nécessité de prévoir une rétroactivité, M. le Ministre répond qu'il existe deux interprétations des services. Le Centre d'expertise juridique considère que le décret en l'état permet d'agréer sans subventionner alors que l'Inspection des finances est d'un avis contraire. Il s'agit par conséquent d'assurer la sécurité juridique du texte ». S'agissant de l'objet véritable du litige, elle renvoie à ce qu'elle a déjà exposé. S'agissant des conséquences du décret du 12 décembre 2018, elle indique avoir introduit un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle en faisant notamment valoir que « le décret litigieux viole l'obligation de *standstill* dans la mesure où la garantie du financement des prestations de l'aide juridique de première ligne des partenaires est abandonnée, pour ne laisser place qu'à la possibilité de ce financement », que « le décret litigieux contrarie le principe de sécurité juridique et de non rétroactivité » et que « le Décret viole les articles 10, 11 et 23 alinéa 1er, alinéa 2 et alinéa 3, 2° *in termine* de la Constitution en tant qu'il autorise, sans fondement objectif, raisonnable et proportionné, qu'un traitement différent soit opéré entre les partenaires qu'il vise suivant que ces partenaires ont ou n'ont pas été subventionnés à la date de son adoption, quoi que leurs demandes de subventionnement aient été introduites avant cette date ». Elle sollicite que l'examen du présent recours soit suspendu dans l'attente de l'issue de cette procédure constitutionnelle ou que des questions préjudicielles soient posées à la Cour constitutionnelle.

V.2.Appréciation

L'exposé d'un moyen d'annulation, prescrit par l'article 2, § 1er, 3°, du règlement général de procédure, requiert non seulement d'indiquer quelles sont les normes qui auraient été violées mais également d'expliquer d'une manière compréhensible les raisons pour lesquelles elles l'auraient été. Une explication compréhensible suppose que la partie requérante expose concrètement l'entièreté de son raisonnement et pas seulement des parties de celui-ci en délaissant à la partie adverse et au Conseil d'État la tâche de deviner la signification de ses critiques et

d’en trouver le fondement légal ou constitutionnel.

A. Sur la première branche

La première branche du moyen unique est irrecevable en tant qu’elle invoque une violation de l’article 20 de l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l’agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l’aide aux justiciables, à défaut d’exposer précisément et concrètement en quoi la partie adverse aurait méconnu cette disposition.

Pour le surplus, l’acte attaqué est notamment motivé comme suit :

« Votre service […] a été agréé par arrêté ministériel du 13 décembre 2017 en tant que partenaire apportant de l’aide aux justiciables pour exercer la mission suivante : l’aide juridique de première ligne.

Les limites budgétaires ne permettant pas le subventionnement de nouvelles prestations, nous vous informons qu’il n’est pas possible, actuellement, de subventionner votre service pour l’exercice de ces missions. En effet, il a été décidé de donner la priorité aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017 afin de respecter les principes et objectifs généraux décrits à l’article 4, 3° et 4° du décret du 13 octobre 2016 qui sont de favoriser la stabilité des emplois dans le secteur non marchand ainsi que la constitution et la pérennisation d’une expertise interne des partenaires ».

Contrairement à ce que soutient la requérante, la partie adverse n’a pas conçu les nouvelles prestations comme étant celles qui n’ont pas encore été accomplies, mais comme étant celles qui n’étaient pas subventionnées en 2017. L’expression « nouvelles prestations » renvoie ainsi de manière très claire aux prestations qui n’étaient pas subventionnées précédemment, la partie adverse ayant décidé de subventionner prioritairement les organismes qui, dans le passé, bénéficiaient déjà d’un subventionnement. Il n’est, à cet égard, pas contesté que la requérante ne bénéficiait pas d’un tel subventionnement en 2017.

C’est, dès lors, de manière erronée que la requérante semble soutenir être discriminée en ne bénéficiant pas d’un subventionnement alors qu’elle se trouve dans une situation identique à celle des autres organismes si les « nouvelles prestations » doivent être considérées comme étant celles qui n’ont pas encore été accomplies. L’expression « nouvelles prestations » n’ayant pas la portée que lui confère la requérante, la première branche du moyen unique n’est pas fondée.

B. Sur la deuxième branche

La deuxième branche du moyen unique est irrecevable à défaut d'indiquer précisément et concrètement en quoi l'acte attaqué méconnaîtrait les articles 508/1, 5° et 508/2, § 3, alinéa 2, du Code judiciaire et l'article 2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 déterminant les modalités relatives à l'agrément des organisations d'aide juridique ainsi qu'à la composition et au fonctionnement de la commission d'aide juridique et fixant les critères objectifs pour l'allocation d'un subside aux commissions d'aide juridique, en exécution des articles 508/2, § 3, alinéa 2, et 508/4, du Code judiciaire.

C'est à tort que la requérante reproche à l'acte attaqué d'être inexactement motivé en considérant que les « nouvelles prestations » sont celles émanant de nouveaux prestataires et en l'incluant parmi ceux-ci alors qu'elle était déjà précédemment agréée. Ainsi qu'il vient d'être exposé, l'acte attaqué n'assimile pas les « nouvelles prestations » à celles effectuées par des nouveaux prestataires, mais à celles qui ne faisaient pas l'objet d'un subventionnement en 2017. La circonstance que la requérante bénéficiait déjà antérieurement d'un agrément est dépourvue de toute pertinence dès lors qu'il n'est pas contesté qu'elle ne bénéficiait pas d'un tel subventionnement en 2017. L'acte n'est, dès lors, pas, sur ce point, « inexactement motivé » en qualifiant de nouvelles les prestations effectuées par la requérante.

La deuxième branche du moyen unique n'est pas fondée.

C. Sur la troisième branche

L'article 4 du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables énonce que :

« Le présent décret tend à la réalisation des objectifs suivants:
1° améliorer la qualité et l'efficience du service public rendu au justiciable;
2° aboutir à une répartition territoriale des offres de services en adéquation avec les besoins des justiciables;
3° favoriser la stabilité des emplois dans le secteur non marchand;
4° favoriser la constitution et la pérennisation d'une expertise interne des partenaires ».

Les travaux préparatoires de ce décret expliquent que l'intention du législateur est de garantir la pérennité des services existants, notamment sur le plan des moyens alloués, le subventionnement des partenaires ne pouvant s'effectuer que de manière progressive compte tenu des crédits budgétaires (voir notamment Doc. parl., Parlement de la Communauté française, 2015-2016, n° 330/3, pp. 4-5).

En décidant, compte tenu des limites budgétaires, « de donner la priorité aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017 afin de respecter les principes et objectifs généraux décrits à l'article 4, 3° et 4° du décret du 13 octobre 2016 qui sont de favoriser la stabilité des emplois dans le secteur non marchand ainsi que la constitution et la pérennisation d'une expertise interne des partenaires », la partie adverse respecte donc l'objectif qui a été fixé par le législateur en garantissant d'abord les moyens alloués aux partenaires qui bénéficiaient déjà d'un subventionnement en 2017. Le choix de donner une telle priorité par rapport aux autres partenaires agréés qui ne bénéficiaient pas d'un tel subventionnement en 2017 alors qu'ils exerçaient déjà des missions d'aide juridique de première ligne n'est pas en contradiction avec les objectifs du décret et résulte des limites budgétaires auxquelles la partie adverse est confrontée et que le législateur lui imposait expressément de prendre en compte. Le législateur ayant prévu, d'une part que l'agrément est la condition nécessaire pour l'obtention d'une subvention, sans que ce ne soit toutefois une condition suffisante, et, d'autre part, que le subventionnement doit s'effectuer de manière progressive dans les limites budgétaires et en garantissant la pérennité des services existants, le choix effectué par la partie adverse ne méconnaît pas les objectifs visés à l'article 4 du décret du 13 octobre 2016 précité et ne procède pas davantage d'une erreur manifeste d'appréciation.

La troisième branche du moyen unique n'est, dès lors, pas fondée.

D. Sur la quatrième, cinquième et huitième branches

L'acte attaqué décide, compte tenu des limites budgétaires, « de donner la priorité aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017 afin de respecter les principes et objectifs généraux décrits à l'article 4, 3° et 4° du décret du 13 octobre 2016 qui sont de favoriser la stabilité des emplois dans le secteur non marchand ainsi que la constitution et la pérennisation d'une expertise interne des partenaires ». Il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas avoir motivé encore plus avant sa décision en expliquant davantage en quoi une telle priorité serait de nature à favoriser la stabilité des emplois et à favoriser la constitution et la pérennisation d'une expertise, l'autorité administrative n'ayant pas à donner les motifs de ces motifs. Il est, par ailleurs, permis d'aisément comprendre de cette motivation que la partie adverse a estimé qu'une telle priorité permettrait de stabiliser les partenaires qui bénéficiaient déjà d'un tel subventionnement et de conserver ainsi leur expertise qui pourrait être amenée à disparaître si leur subventionnement n'était pas maintenu.

Si la partie requérante soutient qu'il existe là une erreur manifeste d'appréciation, elle n'établit pas que la partie adverse aurait ainsi commis une erreur incompréhensible qu'aucune autre autorité placée devant les mêmes circonstances (à savoir un budget limité et de nombreux partenaires agréés pouvant justifier d'une expertise interne) n'aurait commise. Certes, d'autres partenaires agréés comme la requérante disposent également d'une expertise. Il n'apparaît, toutefois, pas manifestement erroné d'avoir choisi, au regard des objectifs définis par le décret du 13 octobre 2016, de privilégier les prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017 au détriment des prestations effectuées en 2017 sans bénéficier d'un tel subventionnement. L'argumentation de la requérante selon laquelle son expertise est plus spécialisée que celle des avocats « généralistes » et « interchangeables » des commissions d'aide juridique ne peut, à cet égard, être retenue, la requérante n'établissant pas – et ne soutenant d'ailleurs pas - que cette expertise des commissions d'aide juridique serait inexistante, ni qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait choisi de privilégier cette expérience des commissions d'aide juridique.

Par ailleurs, si la référence au secteur non marchand peut être ambigüe, il n'est pas contesté que l'aide juridique de première ligne ainsi offerte est gratuite, que les commissions d'aide juridique ne poursuivent aucune finalité lucrative et qu'elles ne bénéficient que de ressources non marchandes. Il peut donc être admis que ces emplois sont des emplois dont il appartient à la partie adverse de favoriser la stabilité conformément à l'article 4, 3°, du décret du 13 octobre 2016.

Les articles 10 et 11 de la Constitution, dont les cinquième et huitième branches invoquent la violation, requièrent notamment que des personnes ou des catégories de personnes qui se trouvent dans une même situation soient traitées de la même manière et s'opposent à ce que des personnes qui se trouvent dans des situations de fait identiques ou à tout le moins comparables fassent l'objet d'un traitement différent sans justification objective et raisonnable. Il appartient à la partie requérante qui invoque la violation des principes d'égalité et de non-discrimination d'établir dans sa requête qu'une différence de traitement injustifiée serait opérée entre des catégories comparables. Les éventuelles explications contenues dans des actes de procédure ultérieurs à la requête en annulation et qui auraient pu être exposées dès l'introduction de celle-ci sont tardifs, les articles 10 et 11 de la Constitution ne relevant pas de l'ordre public.

En l'espèce, le choix de subventionner la Commission d'aide juridique de Bruxelles est justifié par une volonté de la partie adverse de donner, afin de tenir compte des limites budgétaires, la priorité aux prestations qui étaient déjà

subventionnées en 2017 et donc aux partenaires qui bénéficiaient déjà d'un tel subventionnement en 2017, le subventionnement ne pouvant s'effectuer que de manière progressive dans les limites budgétaires et en garantissant la pérennité des services existants. Ce motif figure clairement dans l'acte attaqué. La requérante n'établit pas concrètement en quoi un tel motif, par ailleurs, conforme au décret du 13 octobre 2016, ne constituerait pas un motif objectif, raisonnable et proportionné.

Les quatrième, cinquième et huitième branches ne sont, dès lors, pas fondées.

E. Sur la sixième branche

Il ressort du décret du 13 octobre 2016 que le subventionnement d'un partenaire agréé est facultatif et qu'il doit s'effectuer dans les limites budgétaires et dans le respect des objectifs visés par l'article 4 du décret, à savoir notamment favoriser la stabilité de l'emploi dans le secteur non marchand et favoriser la constitution et la pérennisation d'une expertise interne des partenaires. Ainsi qu'il a été évoqué lors de l'examen de la troisième branche du moyen unique, l'intention du législateur est de garantir la pérennité des services existants, notamment sur le plan des moyens alloués, le subventionnement des partenaires ne pouvant s'effectuer que de manière progressive compte tenu des crédits budgétaires.

En décidant, compte tenu des limites budgétaires, « de donner la priorité aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017 afin de respecter les principes et objectifs généraux décrits à l'article 4, 3° et 4° du décret du 13 octobre 2016 qui sont de favoriser la stabilité des emplois dans le secteur non marchand ainsi que la constitution et la pérennisation d'une expertise interne des partenaires », la partie adverse respecte donc l'objectif qui a été fixé par le législateur en garantissant d'abord les moyens alloués aux partenaires qui bénéficiaient déjà d'un subventionnement en 2017 et exécute les articles 4, 30 et 31 du décret du 13 octobre 2016. Le choix de donner une telle priorité par rapport aux autres partenaires agréés qui ne bénéficiaient pas d'un tel subventionnement en 2017 alors qu'ils exerçaient déjà des missions d'aide juridique de première ligne, n'est pas en contradiction avec les objectifs du décret et résulte des limites budgétaires auxquelles la partie adverse est confrontée et que le législateur lui imposait expressément de prendre en compte.

Si la partie requérante explique que « l'article 23 de la Constitution impose que le droit à l'aide juridique soit garanti par une norme de nature

législative », elle n'explique pas concrètement en quoi l'acte attaqué méconnaîtrait cette disposition. À supposer, toutefois, que ce grief doive être compris comme reprochant à l'acte attaqué d'avoir défini une partie du droit à l'aide juridique alors qu'il n'est pas de nature législative, ce grief manquerait en fait dès lors que la partie adverse a simplement exécuté le décret du 13 octobre 2016 en tenant compte des objectifs et des contraintes budgétaires qu'il lui appartenait, en vertu de ce décret, de prendre en compte. Une telle exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet ne méconnaît pas l'article 23 de la Constitution.

Si la requérante reproche ensuite à la partie adverse d'avoir méconnu l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 au motif que le ministre n'a pas statué et notifié sa décision pour le 15 décembre, cette disposition du décret n'assortit le dépassement de ce délai d'aucune sanction. La requérante n'expose, par ailleurs, pas en quoi ce dépassement aurait exercé une influence sur la décision prise, ni en quoi il l'aurait privé d'une garantie ou aurait affecté la compétence de l'auteur de l'acte attaqué.

Dès lors que la partie adverse a fait choix de n'accorder de subvention qu'aux partenaires dont les prestations en bénéficiaient déjà en 2017, elle n'était pas tenue de mettre en œuvre, pour les partenaires auxquels aucun subventionnement n'était accordé, la procédure organisée par l'article 20 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017.

Pour le surplus, si la requérante reproche à la partie adverse d'avoir méconnu les articles 22 et 23, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 en n'ayant pas déterminé pour chaque prestation la subvention unitaire en fonction des frais réels de personnel, de fonctionnement et d'investissement, elle n'expose jamais concrètement en quoi cette éventuelle méconnaissance serait de nature à vicier l'acte attaqué. Le subventionnement unitaire est, en effet, déterminé par l'arrêté ministériel du 17 mai 2017 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, arrêté ministériel qui n'est pas l'objet du présent recours. Un tel grief dirigé contre un arrêté ministériel qui n'est pas l'acte attaqué et alors que la partie requérante n'expose pas en quoi une éventuelle irrégularité de l'arrêté ministériel exercerait une influence sur la régularité de l'acte attaqué, n'est pas recevable.

La sixième branche du moyen est, dès lors, pour partie irrecevable et pour partie non fondée.

F. Sur la septième branche

L'article 31 du décret du 13 octobre 2016 énonce ce qui suit :

« Dans la limite des crédits budgétaires, les subventions sont réparties par arrondissement judiciaire sur la base d'une analyse triennale des missions offertes et des besoins des justiciables, réalisée par l'administration selon les modalités fixées par le Gouvernement ».

Cette disposition implique que des limites budgétaires sont fixées par la partie adverse et qu'ensuite, dans le respect de ces limites budgétaires, les subventions sont réparties. Il résulte, par ailleurs, des articles 4 et 30 de ce même décret que le subventionnement d'un partenaire agréé est facultatif et qu'il doit s'effectuer dans le respect de certains objectifs dont notamment favoriser la stabilité de l'emploi dans le secteur non marchand et favoriser la constitution et la pérennisation d'une expertise interne des partenaires.

Contrairement à ce que soutient la requérante, cette disposition n'empêche donc pas la partie adverse de donner, afin de tenir compte des limites budgétaires, la priorité aux prestations qui étaient déjà subventionnées en 2017 et donc de procéder à la répartition entre les partenaires agréés dont les prestations bénéficiaient déjà de ce subventionnement.

La requérante n'expose pas concrètement en quoi les articles 24 à 27 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 qu'elle cite dans son recours en annulation emporteraient une telle interdiction.

La septième branche du moyen est, dès lors, pour partie irrecevable et pour partie non fondée.

G. Sur la neuvième branche

La neuvième branche repose que le présupposé erroné que l'organisme agréé disposerait d'un droit subjectif au subventionnement et manque donc en droit dès lors qu'ainsi qu'il a été exposé lors de l'examen de la compétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours, la partie adverse disposait bien, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou non des subventions aux partenaires apportant de l'aide aux justiciables tandis que ceux-ci ne disposent d'aucun droit subjectif à un tel subventionnement en raison de leur agrément.

Dans son arrêt n° 99/2020 du 25 juin 2020, la Cour constitutionnelle a répondu aux critiques formulées par la requérante dans les questions préjudicielles énoncées dans ses écrits de procédure. Les première et troisième questions préjudicielles correspondent, en effet, aux premier et troisième moyens du recours en annulation et pour lesquels la Cour constitutionnelle a énoncé que « Le décret attaqué étant un décret interprétatif, il ne modifie pas la portée du décret qu'il interprète. Le subventionnement non automatique des partenaires qui sont autorisés par un agrément à dispenser une aide juridique aux justiciables, tel qu'il est prévu par les articles 30 et suivants, a été créé par le décret du 13 octobre 2016. Les griefs formulés et la différence de traitement dénoncée ne trouvent dès lors pas leur origine dans le décret attaqué ». La deuxième question préjudicielle correspond, pour sa part, au deuxième moyen déclaré non fondé par la Cour constitutionnelle. Il n'y a, dès lors, pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles demandées par la requérante.

Le moyen n'est, dès lors, fondé en aucune de ses branches.

Les conclusions du rapport peuvent donc être suivies. En conséquence, le recours en annulation doit être rejeté.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure « liquidée au montant de base de 700 euros ». Ayant obtenu gain de cause, il y a lieu de faire droit à sa demande qu'il y a lieu d'indexer conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022 relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, soit la somme de 770 euros. Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie requérante.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^{e} chambre, le 14 septembre 2022 par :

Nathalie Van Laer,	conseiller d'État, président f.f.,
Katty Lauvau,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Katty Lauvau	Nathalie Van Laer