

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.407 du 22 septembre 2023

A. 220.473/XI-21.294

En cause :

1. **l'association sans but lucratif Association pour le Droit des Étrangers (ADDE),**
2. **l'association sans but lucratif ATD Quart Monde en Belgique,**
3. **l'association sans but lucratif Ligue des Droits de l'Homme (LDH),**
4. **l'association sans but lucratif Syndicats des Avocats pour la Démocratie (SAD),**
5. **l'association sans but lucratif Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen (Vlaams Netwerk),**
6. **l'association sans but lucratif Vluchtelingenwerk Vlaanderen (VWV),**
7. **ANDRIEN Dominique,**
ayant élu domicile chez
M^e Marie DOUTREPONT, avocat,
chaussée de Haecht 55
1210 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
M^e Sébastien DEPRÉ, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'association sans but lucratif INTACT,
ayant élu domicile chez
M^e Marie DOUTREPONT, avocat,
chaussée de Haecht 55
1210 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 octobre 2016, les parties requérantes demandent l'annulation 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

Par une requête introduite le 29 novembre 2016, l'ASBL Intact demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Une ordonnance du 15 décembre 2016 a accueilli la requête en intervention introduite par l'ASBL Intact.

Un arrêt n° 250.982 du 18 juin 2021 a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

Les mémoires après réouverture des débats ont été régulièrement échangés.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 15 février 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 mars 2023 et ce rapport leur a été notifié.

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

M^e Loïca Lambert, *loco* M^{es} Marie Doutrepont et Catherine Forget, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse et M^e Loïca Lambert, *loco* M^{es} Marie

Doutrepont et Catherine Forget, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

Il est renvoyé à l'exposé auquel il est procédé dans l'arrêt ordonnant la réouverture des débats.

IV. Connexité

Les parties requérantes sollicitent la jonction au présent recours des requêtes qu'elles ont introduites contre, d'une part, 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, et, d'autre part, 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 ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique.

Si ces requêtes portent sur des objets proches et invoquent des moyens se recoupant, les différences entre celles-ci justifient qu'elles ne soient pas jointes. La bonne administration de la justice est par ailleurs assurée par le fait que ces affaires sont appelées à la même audience.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un moyen, le premier, de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État le 12 janvier 1973 et de l'article 160 de la Constitution.

Elles indiquent que l'arrêté attaqué n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État ; que les dispositions de l'arrêté attaqué doivent être lues en combinaison avec l'arrêté royal du 21 juillet 2016 en ce qu'il modifie la formule de calcul d'un point dans le cadre de l'aide juridique et introduit une incertitude quant à la valeur de ce point ; et que l'arrêté attaqué a une portée normative puisqu'il concerne un nombre indéterminé de personnes et en règle la situation de manière impersonnelle et abstraite.

Dans leur mémoire en réplique, elles exposent que l'arrêté attaqué ne se limite pas à édicter de simples règles d'exécution mais édicte de nouvelles règles concernant la manière dont les avocats sont rémunérés ; que « loin de constituer une simple mesure d'exécution de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, l'acte attaqué cristallise des options politiques et normatives qui ne découlent absolument pas de manière nécessaire de l'arrêté royal précité » ; que le secrétaire d'État en charge de la matière à l'époque s'est réjoui de l'adoption de l'arrêté attaqué ; que l'arrêté attaqué instaure la notion de « base » ; que la « découpe » des prestations est plus détaillée dans la nouvelle nomenclature que dans l'ancienne ; que l'arrêté attaqué vise à favoriser les modes alternatifs de règlement des conflits ; qu'il s'agit de choix normatifs, qui poursuivent les objectifs assumés par le législateur et le gouvernement ; que la nomenclature querellée énonce une norme et une règle de caractère général, impersonnel et abstrait, qui revêt un caractère obligatoire et s'impose aux tiers ; que l'arrêté attaqué ajoute donc de nouvelles règles, dont l'auteur a l'intention ainsi que les moyens d'imposer le respect à leurs destinataires ; que l'arrêté attaqué ne peut être considéré comme « portant sur un budget » ; que le budget est une loi formelle et non une loi matérielle ; que les projets d'arrêtés réglementaires portant sur l'utilisation des deniers publics n'entrent donc pas dans la même catégorie que les lois budgétaires ; et que le Conseil d'État a déjà admis que des arrêtés de nature budgétaire ainsi que la réglementation relative à la nomenclature pour les prestations de santé devaient être soumis à l'avis de la section de législation.

V.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse répond que la consultation de la section de législation du Conseil d'État ne s'impose pas préalablement à l'adoption de tout arrêté ministériel ; que le Conseil d'État l'a décidé à propos d'un arrêté qui se limite à établir un catalogue de formation et à rendre un régime juridique existant applicable à certaines situations et à propos de projets d'arrêtés portant sur le budget, tel un arrêté portant sur le transfert de crédits entre programmes d'une division organique ; que l'arrêté attaqué a été adopté sur la base de l'article 2, 1^o, alinéa 1^{er}, de l'arrêté

royal du 20 décembre 1999 et ne comprend que de « pures règles d'exécution » de cette disposition ; et que l'arrêté attaqué ne constitue par ailleurs qu'une mesure de répartition du montant allouée annuellement à l'aide juridique par l'État, de sorte qu'il s'agit d'un arrêté « portant sur le budget », qui ne devait pas être soumis à l'avis de la section de législation.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à son mémoire en réponse.

V.3. Appréciation du Conseil d'État

L'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose :

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. La demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles.
L'avis et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance.
L'avis est annexé aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni. »

Deux critères particuliers peuvent être utilisés pour cerner la notion d' « arrêté réglementaire », étant celui de la normativité et celui de la généralité. Pour être soumis à l'obligation de consultation de la section de législation du Conseil d'État, non seulement un arrêté réglementaire doit avoir une portée normative, c'est-à-dire être obligatoire, impersonnel, abstrait et susceptible d'applications futures, mais cette normativité doit aussi présenter une certaine intensité et être nouvelle.

En l'espèce, l'arrêté attaqué énonce, en son article 1^{er} et dans son annexe, la liste des points pouvant être attribués à chaque prestation effectuée par un avocat intervenant dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne, et parfois les conditions de cet octroi (voy. par exemple les articles 8.3.1, 8.3.2.1.3, 8.3.2.2, 8.3.2.2.3, 17.3.1 et 17.3.2 de l'annexe), et en son article 2 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. »

Ces dispositions, qui ont certes pour objet de permettre la détermination des points auxquels peuvent prétendre les avocats, conformément à l'article 2 de 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 ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique, n'en ont pas moins une portée normative et générale dès lors, d'une part, qu'elles sont obligatoires, impersonnelles, abstraites et susceptibles d'applications futures et, d'autre part, qu'elles définissent les points accordés pour chaque prestation et les conditions dans lesquelles ils peuvent l'être.

La circonstance que cet arrêté s'inscrive dans la mise en œuvre du budget de l'aide juridique établi par l'État n'a pas pour effet de lui conférer la qualité de « projet [...] relatif [...] au budget » qui serait en soi dispensé de la consultation de la section de législation du Conseil d'État. En effet, un tel arrêté ne se limite pas à transférer des crédits entre différents programmes d'un budget, mais définit les conditions dans lesquelles le budget de l'aide juridique de deuxième ligne pourra être ultérieurement attribué aux avocats.

L'arrêté attaqué constitue donc un « arrêté réglementaire » au sens de l'article 3, § 1^{er}, précité et devait donc être soumis, en projet, à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'avis de la section de la législation du Conseil d'État n'a pas été sollicité et que la partie adverse ne s'est pas prévaluée d'une urgence spécialement motivée pour s'en dispenser.

Le premier moyen est donc fondé.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, à les supposer fondés, ne peuvent mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Maintien des effets

VII.1. Thèse de la partie adverse

Dans le dernier mémoire déposé après la notification du rapport établi en application de l'article 13 du règlement général de procédure, la partie adverse sollicite que, eu égard aux répercussions disproportionnées et presque

insurmontables d'une annulation *ex tunc*, le Conseil d'État, en cas d'annulation de l'arrêté attaqué, maintienne ses effets pour le passé et pour une période de dix-huit mois à dater de la notification de l'arrêt.

Elle expose que le système d'indemnisation des avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne repose sur un système de points accordés pour des prestations effectuées et sur un mode de calcul de la valeur du point ; que le bureau d'aide juridique attribue aux avocats des points pour chaque désignation ou commission d'office et pour laquelle les avocats justifient avoir accompli des prestations effectives au cours de l'année judiciaire écoulée ou des années antérieures ; que les points sont attribués par prestation, sur la base d'une liste mentionnant les points correspondant à des prestations déterminées ; que cette liste est fixée par le Ministre compétent, sur proposition des ordres communautaires ; que les bureaux d'aide juridique contrôlent chaque dossier clôturé dans leur propre arrondissement judiciaire ; que chaque barreau dépendant d'un ordre communautaire est soumis à un contrôle croisé par un barreau dépendant de l'autre ordre communautaire ; qu'après le contrôle, les ordres transmettent un rapport au Ministre avec les résultats du contrôle en termes de nombre de dossiers contrôlés, corrigés, de nombre de points adaptés et les raisons de l'adaptation ; que les ordres communautaires font une proposition concernant le calcul de la valeur d'un point au Ministre, pour le Royaume, avant le 1^{er} février de chaque année ; que, pour cette proposition, les ordres tiennent compte du mode de calcul déterminé par l'arrêté royal du 20 décembre 1999, à savoir que « la valeur d'un point est égale aux crédits ordinaires des indemnités inscrits au budget général des dépenses de l'année budgétaire en cours, majorés des moyens effectivement disponibles du fonds budgétaire d'aide juridique de deuxième ligne constatés au 31 décembre de l'année budgétaire précédente, majoré du montant total des contributions visées à l'article 508/17, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, et § 2, et des indemnités de procédure perçues, diminué du montant des remboursements visés à l'article 508/19, § 1^{er}, divisés par le nombre total de points obtenus par les avocats » ; que le Ministre détermine, dans un arrêté ministériel qui est notifié aux ordres communautaires, le montant total des indemnités et établit la valeur d'un point ; que les ordres communautaires adressent alors au Ministre un courrier reprenant la ventilation du montant entre l'OVb et l'OBFG et le numéro de compte sur lequel le montant dû doit être versé ; que l'administration se charge alors de mettre ces montants en paiement ; que les ordres communautaires versent les montants visés sur un compte spécial, ouvert à cet effet par chaque barreau sous la rubrique « indemnités avocats » ; et que les montants sont répartis par chaque barreau entre les avocats.

Elle indique avoir effectué un examen chiffré des conséquences d'un éventuel arrêt d'annulation sur chaque année judiciaire, de 2016 à 2022 ; qu'ainsi, une annulation rétroactive aurait pour conséquence que les ordres devraient reprendre l'ancienne formule, afin de déterminer la valeur du point de 2017 (année judiciaire 2015-2016), c'est-à-dire le budget général des dépenses de l'année budgétaire dans laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, à savoir 72.795.000 EUR (budget initial - année 2016) ; que, par ailleurs, avant de recalculer la valeur du point, l'État devrait demander aux ordres de rembourser l'indu ; que les ordres devront à leur tour demander à chaque avocat, le cas échéant par l'intermédiaire des BAJ, de rembourser les indemnités reçues dans le cadre de l'aide juridique pour cette année-là ; qu'ensuite, l'État ne pourra procéder au nouveau paiement que lorsque toutes les sommes auront été remboursées et après une proposition de la valeur du point par les ordres, une fois les contrôles croisés et l'éventuel arbitrage réalisés, sachant que le nombre d'affaires clôturées s'élevait à 233.941 pour l'année judiciaire 2015-2016 ; que chaque bureau d'aide juridique devra également rembourser les subsides octroyés conformément à l'article 508/19bis, à savoir 6.270.000 EUR (les frais d'organisation des bureaux d'aide juridique représentent en effet 8,108% des indemnités des avocats) ; que les bureaux d'aide juridique devraient rembourser les subsides déjà dépensés et recevoir moins d'argent que prévu, ceci pouvant avoir un effet négatif auprès des justiciables ; qu'en ce qui concerne la détermination de la valeur du point de 2018 (année judiciaire 2016-2017), cela signifierait que les ordres devraient reprendre l'ancienne formule c'est-à-dire le budget général des dépenses de l'année budgétaire dans laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, à savoir 75.750.000 EUR (année 2017) ; que ce calcul serait très défavorable aux avocats, entraînant une perte importante, car en 2018 le budget indemnisation des avocats s'élevait à 95.209.000 euros (budget initial et recettes du fonds d'aide juridique), soit 75 euros le point ; qu'en outre, les ordres ne pourront plus tenir compte des contributions forfaitaires, des indemnités de procédure, des provisions dans la formule de calcul (ce qui ferait encore sensiblement diminuer la valeur du point) ; que, comme pour 2017, avant de recalculer la valeur du point, l'État devrait demander aux ordres de rembourser l'indu ; que les ordres devront à leur tour demander à chaque avocat, le cas échéant par l'intermédiaire des BAJ, de rembourser les indemnités reçues dans le cadre de l'aide juridique pour cette année-là ; qu'ensuite, l'État ne pourra procéder au nouveau paiement que lorsque toutes les sommes auront été remboursées et après une proposition de la valeur du point par les ordres, une fois les contrôles croisés et l'éventuel arbitrage réalisés, sachant que le nombre d'affaires clôturées s'élevait à 189.339 pour l'année judiciaire 2016-2017 ; qu'à la différence de 2017, tous les avocats seraient obligés de recalculer en terme de points leurs prestations sur la base de l'ancienne nomenclature et plus de la nouvelle ; que les ordres seront également tenus de tout recalculer en fonction de

l'ancienne formule ; que la valeur du point sera nettement en baisse (cf. budget de référence sans le fonds, et augmentation du nombre de points vu l'ancienne nomenclature, ce qui va avoir une conséquence importante dans le mode de calcul) ; qu'en conséquence, l'indemnisation des avocats sera nettement en baisse avec un risque très élevé de mécontentement des praticiens de l'aide juridique (avec des risques possibles pour les justiciables) ; que les bureaux d'aide juridique vont également devoir rembourser les subsides obtenus, dont une grande partie a été investie dans la modification des programmes informatiques des bureaux d'aide juridique afin de refléter la nouvelle nomenclature ; que des investissements vont devoir à nouveau être effectués afin de réadapter les programmes à l'ancienne nomenclature ; qu'il faudra également tenir compte des ajustements qui ont été versés aux ordres en fin d'année afin de maintenir la valeur du point ; qu'enfin, l'annulation de l'article 2, 1°, alinéa 4, nouveau, de 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 ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique empêcherait le bureau d'aide juridique de pouvoir contrôler les points demandés par les avocats et de pouvoir les réduire lorsque l'avocat n'a pas été diligent ; que la subsistance au niveau budgétaire du système d'aide juridique repose toutefois sur un contrôle efficace des prestations ; qu'en l'absence d'un tel contrôle, la valeur du point risque de diminuer (vu la formule de calcul et l'augmentation du nombre de points demandés par les avocats, étant donné l'absence de contrôle) avec comme conséquence des risques sur la viabilité du système à plus ou moins longue échéance ; qu'en ce qui concerne la détermination de la valeur du point de 2019, les ordres devraient prendre en compte le budget général des dépenses de l'année budgétaire dans laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, à savoir 92.842.000 euros ; que ce calcul serait défavorable aux avocats, entraînant une perte importante, car en 2019 le budget indemnisation des avocats s'élevait à 98.262.317,68 euros (budget initial et recettes du fonds d'aide juridique), soit 75,09 euros le point ; que le même raisonnement s'applique aux années qui suivent, de sorte que pour la détermination de la valeur du point de 2020, le budget qui devrait être pris en compte serait de 90.807.000 euros ; que ce calcul entraînerait une perte importante pour les avocats, car en 2020, le budget indemnisation des avocats s'élevait à 100.085.000 euros (budget initial et recettes du fonds d'aide juridique), soit 75,09 euros le point ; qu'en ce qui concerne la détermination de la valeur du point de 2021, le budget qui devrait être pris en compte serait de 86.275.000 euros ; que ce calcul serait également très défavorable aux avocats car en 2021, le budget indemnisation des avocats s'élevait à 102.935.528,93 euros (budget initial et recettes du fonds d'aide juridique), soit 75,09 euros le point ; qu'en ce qui concerne la détermination de la valeur du point de 2022, le budget qui devrait être pris en compte serait de 92.842.000 euros ; et que ce calcul entraînerait

une perte importante pour les avocats, car en 2022 le budget indemnisation des avocats s'élève à 120.382.617,92 euros, soit 81,23 euros le point.

Elle ajoute, en ce qui concerne spécifiquement l'annulation *ex tunc* de l'arrêté ministériel attaqué, outre toutes les considérations qui ont été émises ci-dessus concernant les dispositions de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, que les conséquences sur la rémunération des avocats concernés seraient immenses ; qu'étant donné que la nouvelle nomenclature tenait compte d'une augmentation substantielle de la valeur du point, le nombre de points attribués par acte avait été revu à la baisse par l'arrêté ministériel attaqué ; que, dès lors, il faudra non seulement tout recalculer sur la base d'une toute autre nomenclature (avec éventuellement une autre méthode), mais l'indemnisation qui en résultera sera nécessairement nettement en-deçà de celle qui a été appliquée, vu que le nombre de points par prestation était nettement supérieur dans l'ancienne nomenclature ; et que les conséquences seront donc extrêmement dommageables pour les praticiens de l'aide juridique, tant d'un point de vue organisationnel que financier.

Elle en conclut que l'effet rétroactif d'une annulation entraînerait, d'une part, une surcharge de travail colossale pour les Ordres, les Bureaux d'aide juridique et ceux qui les font fonctionner, mais également des conséquences financières gigantesques et néfastes pour les Bureaux d'aide juridique, les avocats pratiquant l'aide juridique et très certainement, indirectement, les bénéficiaires de l'aide juridique.

Elle soutient que, pour pouvoir opérer l'éventuelle réfection rendue nécessaire par l'arrêt à intervenir, elle devrait disposer de dix-huit mois à dater de la notification de l'arrêt, compte tenu notamment des prochaines élections.

VII.2. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes déclarent se référer à la sagesse du Conseil d'État.

VII.3. Appréciation du Conseil d'État

L'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements

annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.
La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers. »

En application de cette disposition, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation démontre que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5). La Cour constitutionnelle a de même insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre « l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées » (C.C., arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, B.9.4; C.C., arrêt n° 154/2012 du 20 décembre 2012, B.3 et B.4. Dans le même sens : C.C., arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013, B.3; C.C., arrêt n° 73/2013 du 30 mai 2013, B.8). De même, comme l'a observé

l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 20 janvier 2014, précitée, « la mesure, déjà fort peu mise en œuvre à l'égard des règlements, le sera plus rarement encore lorsque c'est un acte individuel qui est annulé, compte tenu du caractère indéterminé des effets des premiers par rapport à la portée individuelle des seconds » (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 98). À cet égard, il a été précisé que la circonstance que le Conseil d'État puisse désormais apprécier s'il y a lieu de moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres à la cause se justifie par le fait qu'une annulation avec effet rétroactif peut avoir parfois des « effets insurmontables et disproportionnés » (*Ibidem*, n°5-2277/3, p. 23).

En l'espèce, l'arrêté attaqué détermine les points attribués à chaque prestation effectuée dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne. Ces points ont été pris en compte pour définir le montant de l'indemnité à charge du budget de

l'aide juridique de deuxième ligne à laquelle chaque avocat a pu prétendre. Ne pas maintenir les effets de l'arrêté attaqué pour toutes les prestations pour la rémunération desquelles il a été appliqué imposerait un nouveau calcul de toutes les indemnités attribuées aux avocats, ce qui entraînerait une charge administrative considérable pour les intervenants et pourrait entraîner, comme le relève la partie adverse, une diminution du montant de l'indemnité à laquelle peut prétendre un avocat dès lors que l'arrêté attaqué a réduit le nombre de points attribués aux prestations en échange d'une augmentation de la valeur de chaque point. Il y a donc lieu de maintenir les effets produits par l'arrêté attaqué depuis son entrée en vigueur jusqu'à la notification du présent arrêt.

Par ailleurs, pour les mêmes motifs, il convient de maintenir les effets de l'arrêté attaqué pendant une période maximale de dix-huit mois à dater de ladite notification.

VIII. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent l'octroi d'une indemnité de procédure de 1.400 euros « au vu de la complexité et de l'ampleur de l'affaire ». La partie intervenante sollicite également que la partie adverse soit condamnée aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure liquidée à 1.400 euros pour les mêmes motifs.

Il convient d'accorder une indemnité de procédure aux parties requérantes en annulation, qui peuvent être considérées comme les parties ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État, précitées.

Il n'y a, par contre, pas lieu de s'écarter du montant de base, fixé à 770 euros, dès lors que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, l'affaire ne présente pas une complexité et une ampleur qui justifieraient de s'écarter de celui-ci.

En application de l'article 30/1, § 2, alinéa 4, des mêmes lois, aucune indemnité de procédure ne peut être accordée à la partie intervenante.

Les autres dépens doivent être supportés par la partie adverse, sauf ceux de la partie intervenante, qui restent à sa charge.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

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 est annulé.

Article 2.

Les effets produits par 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 sont maintenus depuis son entrée en vigueur et pendant une période maximale de dix-huit mois à dater de la notification du présent arrêt.

Article 3.

Une mention du présent arrêt sera publiée au *Moniteur belge*.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1.400 euros payé par les requérantes en annulation et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux requérantes en annulation, à concurrence de 110 euros chacune.

La partie intervenante supporte le droit de rôle de 150 euros acquitté par elle.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 septembre 2023, par la XI^e chambre du
Conseil d'État composée de :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet