

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.409 du 22 septembre 2023

A. 220.466/XI-21.291

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 DEPRE, avocat,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

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

II. Procédure

Un arrêt n° 250.977 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 requérantes ont demandé la poursuite de la procédure.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 février 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 13 mars 2023.

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, et M^e Sébastien Depré, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

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

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

III. Cadre légal

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 ministériel du 19 août 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.

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

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le premier, de la violation des articles 37, 105 et 108 de la Constitution, de l'article 23 de la Constitution, des articles 446bis, 508/17, 508/19 et 508/19bis du Code judiciaire, de l'excès de pouvoir et du principe de légalité.

Visant l'article 1^{er}, a) et c), de l'arrêté attaqué, elles indiquent qu'aucune des dispositions invoquées dans son préambule n'habilite le Roi à adopter l'article 1^{er}, a), 1^o, alinéa 1^{er}, quatrième phrase (qui implique que les dossiers clôturés plus de cinq ans après la dernière prestation utile n'entrent plus en ligne de compte pour une indemnisation), l'article 1^{er}, a), 1^o, alinéa 2 (qui permet de différencier les points selon la nature des prestations et la délégation accordée au ministre de la Justice), et l'article 1^{er}, a), 1^o, alinéa 4 (qui habilite les bureaux d'aide juridique à réduire le nombre de points dans certains cas) ; et que l'article 23 de la Constitution imposait que ce soit le législateur, et non le Roi, qui fixe les éléments essentiels des conditions d'exercice de l'aide juridique.

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes exposent que l'article 23, alinéas 2 et 3, de la Constitution prévoit qu'une norme de valeur législative garantit le droit à l'aide juridique et détermine les conditions de son exercice et ajoutent que l'indemnisation des avocats constitue bien une modalité d'existence de ce droit ; que les dispositions querellées ne trouvent pas de fondement légal dans les dispositions légales existantes ; et que l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 ne peut servir de fondement aux dispositions querellées car cette disposition encourt les mêmes critiques d'illégalité et doit donc être laissée inappliquée en vertu de l'article 159 de la Constitution et car cette disposition ne sert pas de fondement à l'arrêté attaqué.

C. Dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure du 18 janvier 2019

Les parties requérantes soutiennent que les articles 206 à 208 de la loi du 21 décembre 2018 ne remettent pas en cause le caractère bien-fondé du moyen puisqu'il n'y avait pas d'habilitation légale au moment de l'adoption de l'arrêté attaqué ; et que, puisque ces dispositions légales font l'objet d'un recours en annulation, il convient d'attendre la réponse de la Cour constitutionnelle.

D. Dernier mémoire après réouverture des débats du 20 juillet 2021

Les parties requérantes indiquent que les articles 206 et 207 de la loi du 21 décembre 2018 produisent leurs effets le 1^{er} septembre 2016 et que, lors de l'adoption de l'arrêté attaqué, celui-ci ne disposait donc d'aucune base légale.

E. Demande de poursuite de la procédure du 3 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Les dispositions querellées par les parties requérantes ont trait, d'une part, au délai dans lequel les demandes d'indemnisation doivent être introduites, à la possibilité de différencier les points selon la nature des prestations ainsi qu'à la délégation accordée à cet effet au ministre de la Justice et à l'habilitation donnée aux bureaux d'aide juridique de diminuer les points dans certaines circonstances (article 1^{er}, a), de l'arrêté attaqué, modifiant l'article 2, 1^o, 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 relative au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique) et à la manière dont le mode de calcul des points est déterminé (article 1^{er}, c), de l'arrêté attaqué, modifiant l'article 2, 3^o, alinéa 2, du même arrêté royal du 20 décembre 1999).

Dans l'avis 59.719/3 rendu le 18 juillet 2016 sur le projet d'arrêté royal 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, qui deviendra l'arrêté royal du 21 juillet 2016, la section de législation du Conseil d'État a indiqué ce qui suit :

« 3.1. Le préambule vise les articles (éventuellement, les futurs articles) 446*bis*, 508/13, 508/17, 508/19, 508/19*bis*, 508/20, 508/21, 508/22 et 508/23 du Code judiciaire à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet. À la suggestion qui lui a été faite que ces dispositions législatives ne procurent sans doute pas toutes effectivement un fondement juridique, le délégué a répondu en ces termes :

“In de aanhef van het KB tot wijziging van het KB van 1999 wordt inderdaad verwezen naar niet van toepassing zijnde artikelen (met name artikelen 508/20, 508/21, 508/22, 508/23). De verwijzing naar die artikelen moet geschrapt worden.

Er zijn twee rechtsgronden die het KB schragen: enerzijds artikel 508/19 Ger. W. dat de vergoeding van de advocaten betreft en anderzijds artikel 508/19*bis* Ger. W. dat de vergoeding bepaalt van de kosten die verbonden zijn aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand”.

3.2. Outre les dispositions dont le délégué reconnaît lui-même qu'elles ne procurent pas de fondement juridique, les articles 508/13 et 508/17 ne paraissent pas non plus susceptibles de procurer un tel fondement à l'arrêté en projet. Ces dispositions législatives traitent uniquement du droit ou non à l'aide juridique et non de l'indemnisation des prestations effectuées en cette matière.

L'article 446*bis* du Code judiciaire, qui contient uniquement des dispositions générales concernant l'aide juridique apportée par les avocats et l'octroi d'indemnités pour les prestations accomplies à ce titre, ne contient pas de délégation au Roi.

Le futur article 508/19 du Code judiciaire, qui a trait aux informations que doivent communiquer les avocats, les bureaux d'aide juridique et les bâtonniers concernant les prestations en matière d'aide juridique, ainsi qu'à la répartition des indemnités octroyées pour ces prestations, ne contient pas non plus de délégation au Roi. En revanche, l'article 508/19*bis* du Code judiciaire, qui concerne la subvention prévue pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique et sa répartition, contient bien une délégation au Roi. Cette dernière se limite en partie à paraphraser le pouvoir général d'exécution du Roi [...] (“Le Roi détermine les modalités d'exécution de cet article (...)”) et concerne en outre uniquement “la manière dont cette subvention est répartie”.

3.3. On pourrait certes admettre que la mise en œuvre des dispositions législatives précitées dans l'arrêté en projet peut s'appuyer en partie sur le pouvoir général

d'exécution du Roi, combiné avec les (futurs) articles 446*bis*, 508/19 et 508/19*bis* du Code judiciaire, et en partie directement sur la délégation plus spécifique figurant dans la disposition législative citée en dernier.

Toutefois, il n'est pas du tout certain que ce soit vrai pour toutes les dispositions de l'arrêté en projet, telles que l'article 2, 1°, alinéa 1^{er}, quatrième phrase, en projet, qui implique que les dossiers clôturés plus de cinq ans après la dernière prestation utile fournie n'entrent plus en ligne de compte pour une indemnisation, l'article 2, 1°, alinéa 2, en projet, qui permet de différencier les points selon la nature des prestations et la délégation accordée à cet effet au ministre qui a la Justice dans ses attributions, l'article 2, 1°, alinéa 4, en projet, qui habilite les bureaux d'aide juridique à réduire dans certains cas le nombre de points pour les prestations fournies, ainsi que l'article 2, 3°, alinéa 2, en projet, qui détermine le mode de calcul de la valeur d'un point.

Ces considérations sont d'autant plus pertinentes que l'arrêté royal du 20 décembre 1999 vise à mettre en œuvre le droit à l'aide juridique consacré par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, dont la loi, conformément à l'alinéa 2 de cet article, doit déterminer "les conditions de [son] exercice". Si les dispositions en projet ne concernent pas directement le droit à l'aide juridique en tant que tel, elles ont néanmoins une incidence importante sur la manière dont ce droit se concrétise. Elles doivent dès lors pouvoir s'appuyer sur des délégations au Roi suffisamment précises.

Force est dès lors d'en conclure que les dispositions susmentionnées procurent un fondement juridique extrêmement fragile à l'arrêté en projet. Le Conseil d'État recommande de prévoir dès que possible des habilitations au Roi suffisamment précises pour les différentes dispositions de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, en particulier pour les dispositions problématiques citées ci-dessus. »

Conscient du risque qu'il soit jugé que les dispositions en question ne trouvaient pas de fondement légal dans les dispositions du Code judiciaire au moment de leur adoption, le législateur a, par l'article 207 de la loi du 21 décembre 2018, modifié l'article 508/19 du Code judiciaire.

La justification de l'amendement ayant introduit cette disposition se lit, en effet, comme suit :

« Cet amendement vise à donner une habilitation au Roi suffisamment précise en vue d'exécuter les dispositions concernant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne.

Cette habilitation n'a pas été prévue dans la loi du 6 juillet 2016 modifiant le code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3303/010, pp. 33-34).

Suite à leur modification par l'article 207 de la loi du 21 décembre 2018, le paragraphe 2, alinéa 2, et le paragraphe 4 de l'article 508/19 du Code judiciaire doivent se lire comme suit :

« § 2. [...] »

Le bureau d'aide juridique attribue des points aux avocats pour ces prestations sur la base d'une liste mentionnant les points correspondants à des prestations horaires déterminées, dont les modalités sont fixées par le Roi, et en fait un rapport au bâtonnier. Le bureau d'aide juridique n'attribue pas de points ou diminue les points, le cas échéant, pour des prestations pour lesquelles des sommes ont été perçues sur la base des articles 508/17, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, et § 2, 508/19, § 1^{er}, et 508/19^{ter} ou pour des prestations pour lesquelles l'avocat a renoncé à la perception de sommes sur la base de l'article 508/17, § 3.

[...]

§ 4. Le Roi détermine les modalités d'exécution de cet article, et notamment les critères d'attribution, de non attribution ou de diminution des points, le mode de calcul de la valeur du point, les conditions d'introduction de la demande d'indemnité, les modalités et conditions de paiement de l'indemnité. »

Le législateur a, par ailleurs, voulu éviter que l'absence de fondement légal qu'il entendait ainsi corriger puisse emporter l'invalidation des règles d'exécution déjà adoptées et a, à cette fin, donné une portée rétroactive à cette modification avec l'article 208 de la loi du 21 décembre 2018.

La justification de l'amendement introduisant cette disposition énonce, en ce sens, que :

« Un effet rétroactif est conféré aux articles 201 et 202. Cette rétroactivité se justifie car elle est indispensable pour assurer la sécurité juridique, le bon fonctionnement et la continuité du système de l'aide juridique de deuxième ligne. En effet, il faut s'assurer que les dispositions réglementaires prises en l'absence d'habilitation au Roi ne soient pas remises en cause étant donné qu'elles ont mis en œuvre le système d'aide juridique et notamment le système d'indemnisation par points des avocats, la nomenclature sur la base de laquelle les points ont été attribués, le mode de calcul de la valeur du point.

Une remise en cause des dispositions qui ont été prises pourrait mettre en péril le mode de calcul et l'octroi des indemnisations des avocats pour le passé et le futur, causant donc un impact financier considérable, et, de ce fait, empêcherait le système entier de l'aide juridique de deuxième ligne de fonctionner. Dès lors la rétroactivité est justifiée par ces circonstances exceptionnelles afin de garantir la sécurité juridique. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3303/010, p. 35).

Saisie d'un recours en annulation introduit contre les articles 206 à 208 de la loi du 21 décembre 2018, la Cour constitutionnelle a considéré qu'aucun des moyens invoqués n'était fondé.

La Cour a, par ailleurs, jugé que ces articles doivent donc être considérés comme une validation législative, destinée à conférer un fondement légal aux arrêts royaux du 21 juillet 2016 et du 3 août 2016 et à l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, avec effet rétroactif au 1^{er} septembre 2016 (B.24).

Les dispositions querellées par les parties requérantes trouvent toutes un fondement dans l'article 508/19, modifié, du Code judiciaire.

Le moyen n'est donc pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le deuxième, de la violation des articles 6, §§ 1^{er} et 3, c), et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 1^{er} du 12^{ème} protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 14, §§ 1^{er} et 3, d), et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 20, 21 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européennes, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique du 28 février 2013, du principe de sécurité juridique et du principe de légitime confiance dans l'administration.

Elles dirigent leur moyen contre l'article 1^{er}, c), de l'arrêté attaqué.

Après avoir exposé le contenu des dispositions et principes dont elles invoquent la méconnaissance, elles soutiennent, dans une première branche, que la disposition critiquée, lue en combinaison avec l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, introduit une incertitude quant aux indemnités perçues par les avocats travaillant dans le cadre de l'aide juridique en modifiant la formule qui définit la valeur d'un point de la nomenclature ; et qu'il s'agit d'une atteinte disproportionnée au principe de la liberté d'entreprise et au droit au libre exercice de la profession d'avocat.

Elles indiquent, tout d'abord, qu'il s'agit d'un recul puisque l'ancien article 2, 3°, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 prévoyait que la rémunération des avocats était fonction du montant inscrit au budget général des dépenses et du montant des paiements partiels des honoraires ; qu'au cours de la période s'étendant de 2000 à 2016, cette rémunération a été soumise à une variabilité contrôlée, la valeur moyenne du point étant de 22,9 euros, puis de 25 euros ; que l'arrêté attaqué prévoit que la rémunération des avocats est désormais fonction du budget général des dépenses, du montant des contributions visées à l'article 508/17, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire, des indemnités de procédure perçues et du nombre total de points obtenus par les avocats ; que l'arrêté attaqué s'insère dans une réforme plus large ; que l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, précité, a modifié la nomenclature des prestations, de sorte qu'il est impossible d'avoir la moindre idée du nombre total de

points qui sera obtenu (modification non proportionnelle des points attribués aux prestations, introduction de la notion incertaine de « base », découpage plus précis des étapes procédurales) ; que le montant de la contribution visée à l'article 508/17 n'a fait l'objet d'aucune évaluation dans le cadre de la norme en cause ; qu'il en résulte une grande incertitude quant à la valeur du point et donc quant à la rémunération des avocats ; que la norme attaquée ne prévoit aucune mesure et aucune indication permettant de maintenir la prévisibilité qui existait dans le cadre de l'ancien système ; que le ministre de la Justice a indiqué qu'il n'y aura pas de diminution de la valeur du point et le site internet de la N-VA a indiqué qu'il n'y aura pas d'augmentation de cette valeur ; qu'il n'y a aucune indication claire ou sérieuse sur la valeur du point et il pourrait y avoir une diminution drastique de la rémunération des avocats ; que la Cour de justice a jugé qu'une juridiction amenée à examiner une norme à l'aune du respect des principes de sécurité juridique et de légitime confiance doit avoir égard tant aux termes de ladite norme qu'à sa finalité ou à son économie ; que la remise en cause du taux de TVA à 0 % par la Cour de justice de l'Union européenne augmente l'incertitude quant à la rémunération des avocats et ne pouvait être ignorée du Roi ; que cette incertitude constitue un recul au sens de l'article 23 de la Constitution ; qu'un tel recul en matière de libre exercice d'une profession ou de liberté d'entreprise doit répondre à des conditions strictes ; et que les travaux préparatoires de l'arrêté attaqué ne contiennent aucune considération sur ce recul, de sorte que le contrôle du juge doit être plus poussé.

Elles notent, ensuite, que le projet de loi dont l'arrêté attaqué assure l'exécution se donnait pour objectif de rechercher un équilibre entre l'accès à la justice et une rémunération équitable des avocats pour les prestations réellement fournies, de limiter la croissance des dossiers en responsabilisant entre autres les acteurs de l'aide juridique, et de permettre un financement supplémentaire du régime de l'aide juridique par des moyens nouveaux afin de garantir, tout en conservant le droit au libre accès à la justice, une indemnisation appropriée des avocats ; que l'objectif d'assurer une indemnisation appropriée des avocats est un objectif légitime ; et que l'objectif de réduire le nombre de procédures menées dans le cadre de l'aide juridique, fondée sur le simple constat de l'augmentation du nombre de points clôturés, mais sans distinguer les procédures abusives des autres, n'est pas un objectif légitime.

Elles estiment, en outre, que la mesure n'est pas appropriée pour atteindre les objectifs poursuivis par le législateur ; qu'en introduisant une large part d'incertitude, susceptible de perdurer jusqu'à la fixation des premières indemnisations, en 2018, la mesure a l'effet inverse ; qu'une rémunération indéterminée pendant un aussi long laps de temps n'est par définition pas une

rémunération juste ; et que, puisque l'arrêté attaqué ne distingue pas les procédures menées « en demande » ou « en défense », la régression dénoncée n'est pas de nature à limiter l'inflation du nombre de procédures, sauf pour les défendeurs assignés en justice à se défendre sans recourir aux services d'un avocat intervenant dans le cadre de l'aide juridique gratuite.

Elles avancent, par ailleurs, que cette régression n'est ni nécessaire ni appropriée pour atteindre l'objectif d'assurer une meilleure rémunération des avocats ; que la mesure n'est pas nécessaire puisque la meilleure manière de garantir une meilleure rémunération pour les avocats est de garantir la valeur du point, demande formulée par les Ordres des avocats ; que la nomenclature a été établie en partant du postulat que le point vaudrait 75 euros ; que la mesure n'est pas nécessaire pour limiter la croissance des dossiers puisqu'elle ne distingue pas les requérants qui recourent à juste titre à l'aide juridique et ceux qui en abusent ; que cet élément avait été soulevé dans le cadre des débats parlementaires relatif au ticket modérateur ; qu'une autre mesure aurait pu être de prévoir des sanctions *a posteriori* s'il apparaissait, à la clôture du dossier, que des procédures abusives ou inutiles ont été menées ; que la mesure n'est pas proportionnée en ce sens que le législateur n'a pas effectué de balance des intérêts entre l'objectif poursuivi et les conséquences du recul ; que la régression en cause a pour effet de porter concrètement atteinte à la possibilité pour les avocats de continuer à exercer leur profession dans le cadre de l'aide juridique ; que l'arrêté attaqué ne démontre pas en quoi ces atteintes seraient proportionnées à l'objectif d'assurer une meilleure rémunération des avocats ; que la problématique de l'aide juridique touche un nombre important de personnes, qui font partie des franges les plus vulnérables de la population ; que les bénéfices escomptés sont principalement d'ordre financier, puisque les autres objectifs poursuivis ne sont pas rencontrés par la mesure ; que les préjudices résultant de la mesure ont trait aux droits fondamentaux des personnes concernées ; et que, puisque d'autres mesures auraient pu être envisagées afin de rencontrer l'objectif de réduction du nombre de dossiers ouverts dans le cadre de l'aide juridique, il faut en conclure qu'aucune balance des intérêts n'a été effectuée, *a fortiori* correctement, entre les bénéfices escomptés et les préjudices résultant de la mesure.

Elles en concluent que l'arrêté attaqué a violé l'obligation de *standstill* prévue par l'article 23 de la Constitution en matière d'accès à la justice.

Elles soutiennent, dans une deuxième branche, que la disposition critiquée, lue en combinaison avec l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, introduit une incertitude quant aux indemnités perçues par les avocats travaillant dans le cadre de l'aide juridique et a un impact sur l'accès à la justice des justiciables, sur le respect de leurs droits de la défense et sur leur droit à un procès équitable ; et qu'il

s'agit d'une atteinte disproportionnée au droit à l'aide juridique garanti par l'article 23 de la Constitution.

Elles exposent, d'abord, que la mesure attaquée constitue un recul puisque l'incertitude dans laquelle se trouvent les avocats entraînera ces derniers à cesser de travailler dans le cadre de l'aide juridique tant que durera cette incertitude ; qu'il est presque toujours recouru à l'aide juridique dans certains contentieux (étrangers, jeunesse...) et certains avocats spécialisés dans ces matières dépendent des indemnités perçues dans le cadre de l'aide juridique ; que les justiciables risquent de ne plus trouver d'avocat pour les assister ou de trouver des avocats stagiaires ou des avocats qui ne sont pas spécialisés dans ce matières ; qu'il s'agit donc bien d'un recul dans les droits de la défense des justiciables ; que la section de législation du Conseil d'État a reconnu que l'arrêté attaqué a une incidence sur le droit à l'aide juridique garanti par la Constitution ; et que les travaux préparatoires de l'arrêté attaqué ne contiennent aucune considération sur ce recul, de sorte que le contrôle du juge doit être plus poussé.

Elles renvoient, ensuite, à l'objectif de conserver le droit au libre accès à la justice, tout en recherchant un équilibre entre ce droit et une rémunération plus équitable des avocats et indiquent que l'objectif de réduction « sèche » du nombre de procédure n'est pas légitime.

Elles considèrent, en outre, que la mesure n'est pas de nature à atteindre l'objectif avancé puisque l'incertitude sur la rémunération des avocats et la diminution du nombre de ceux qui acceptent de travailler dans le cadre de l'aide juridique, au moins tant que durera cette incertitude, auront des répercussions sur l'accès à la justice des justiciables, qui ne trouveront plus d'avocats ou devront se faire assister par des avocats non spécialisés ou n'ayant pas d'expérience, juridique ou humaine.

Elles estiment, enfin, que la régression en cause n'est ni nécessaire ni proportionnée pour rencontrer l'objectif poursuivi ; qu'une solution alternative aurait été de garantir la valeur du point ; et que la diminution de l'indemnisation des avocats entraîne *ipso facto* un moins bon accès à la justice.

Elles avancent, dans une troisième branche, que la norme en cause traite de manière similaire deux catégories différentes, à savoir, d'une part, les avocats qui ont une assise économique suffisamment stable et qui auront la capacité de continuer à travailler dans le cadre de l'aide juridique malgré l'incertitude créée par l'arrêté attaqué, et, d'autre part, les avocats qui ne jouissent pas d'une telle assise et qui

seront donc contraints de mettre fin à leurs activités dans ce cadre tant que durera cette incertitude ; qu'il s'agit d'une violation des principes d'égalité et de non-discrimination ; qu'il n'existe pas de justification objective à cette différence de traitement puisque l'objectif est d'assurer une meilleure rémunération des avocats alors que l'effet sera d'empêcher une catégorie d'avocats de continuer à travailler dans le cadre de l'aide juridique ; que la mesure n'est pas proportionnée puisqu'elle empêche certains avocats de continuer à exercer leur profession, à l'encontre de l'objectif d'assurer une meilleure rémunération ; et qu'il s'agit d'une discrimination indirecte puisque, bien qu'en apparence neutre, elle discrimine certaines personnes.

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent, à propos de la première branche, que la partie adverse ne conteste pas que l'article 23 de la Constitution est bien applicable ; que l'instauration d'une incertitude incommensurable quant à la rémunération des avocats constitue un recul dans la garantie existant quant à la hauteur de leur rémunération ; que cette disposition ne vise certes pas la liberté d'entreprendre mais bien les conditions de travail et de rémunération équitables ; que l'article 508/7, alinéa 3, du Code judiciaire permet à l'Ordre des avocats de prévoir l'inscription obligatoire d'avocats sur la liste des avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne si cela est nécessaire pour l'effectivité de l'aide juridique ; que de telles prestations, fournies non volontairement, doivent faire l'objet d'une rémunération équitable et bénéficier des autres garanties prévues par l'article 23 de la Constitution ; que, participant au fonctionnement du service fonctionnel de la justice, ces avocats doivent bénéficier des mêmes garanties quant aux modifications des conditions de travail que les fonctionnaires ; qu'il n'est pas question de demander un niveau de rémunération particulier, mais de contester un recul, lié à l'incertitude par rapport au niveau de protection antérieur ; qu'à supposer que le principe de *standstill* ne s'applique pas à la rémunération des avocats effectuant des prestations obligatoires, il en résulte une discrimination entre les prestataires indépendants d'un service public fonctionnel et les agents qui perçoivent un traitement de droit public ; et qu'il conviendrait donc de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article 3 de la loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique (MB., 14 juillet 2016), qui remplace l'alinéa 3 de l'article 508/7 du Code judiciaire, viole-t-il les articles 10, 11 et 23, 1°, de la Constitution, en ce qu'il distinguerait sans fondement objectif, raisonnable et proportionné la situation de deux catégories essentiellement comparables de prestataires d'un service public fonctionnel, suivant que ces derniers sont des prestataires indépendants ou reçoivent un traitement de droit public, à savoir d'une part, les avocats effectuant des prestations dans le cadre de l'aide juridique

suite à leur inscription obligatoire, afin de garantir l'effectivité de l'aide juridique, sur la liste des avocats désireux d'accomplir des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne, et qui agissent donc dans ce cadre comme prestataires d'un service public fonctionnel, mais dont les conditions de travail ne sont pas couvertes par le principe de *standstill* attaché à l'article 23, 1°, de la Constitution au motif qu'ils sont indépendants, et d'autre part, les prestataires d'un service public fonctionnel qui reçoivent un traitement de droit public, et dont les conditions de travail sont protégées par le principe de *standstill* attaché à l'article 23, 1° de la Constitution ? ».

Elles ajoutent qu'il est indifférent que la liberté d'entreprendre ne soit pas visée par l'article 23 de la Constitution puisque la Cour constitutionnelle a de nombreuses fois jugé que la liberté de commerce et de l'industrie, reconnue par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, par le droit de l'Union européenne, par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sert de référence dans le contrôle du respect des articles 10 et 11 de la Constitution ; que la requête vise les articles II.3 et II.4 précités ; que l'article 16 de la Charte prévoit une règle similaire au principe de *standstill* prévu par l'article 23 de la Constitution ; et qu'une atteinte à la liberté d'entreprendre prévue par l'article 16 de la Charte n'est régulière, conformément à son article 52, qu'à la condition qu'elle soit prévue par la loi, qu'elle respecte le contenu essentiel des droits et libertés en cause et qu'elle soit nécessaire et proportionnelle.

Elles exposent, à propos du recul significatif et du fait que le principe de l'enveloppe fermée n'est pas neuf, que la Cour constitutionnelle accepte de contrôler une norme nouvelle qui reprend le contenu d'une norme préexistante ; que les dispositions attaquées modifient les dispositions anciennes en y ajoutant des exigences nouvelles, ce qui découle de l'exposé des motifs de la loi du 6 juillet 2016 ; que la volonté du législateur est de « revoir intégralement » la nomenclature afin d'« attribuer les points de manière plus juste et [d']harmoniser la valeur des points pour les procédures équivalentes » ; qu'en l'espèce, il ressort de la comparaison de l'ancienne et de la nouvelle nomenclatures que la diminution des points attribués aux différentes prestations n'est pas proportionnelle ; qu'en estimant qu'une modification proportionnelle des points ne modifie pas le niveau de rémunération, la partie adverse admet *a contrario* qu'une modification non proportionnelle emporte une telle modification ; que l'incertitude découlant de cette modification constitue un recul dans la garantie de la rémunération des avocats ; que la notion de « base » et le découpage plus précis des prestations rendent impossible toute projection de ce qu'un avocat peut espérer obtenir comme indemnisation ; et que les déclarations politiques ne permettent pas de nier le fait que la valeur du point ne sera connue que vers le mois de mai ou de juin 2018, ce qui implique que les avocats devront travailler « à l'aveugle » pendant deux ans.

Elles soutiennent, à propos du but légitime, que l'objectif d'assurer une meilleure rémunération des avocats est légitime ; que l'objectif d'assurer la viabilité du système de l'aide juridique eu égard à l'augmentation du nombre de dossiers doit être lu en tenant compte du fait que le rapport de l'INCC sur lequel se fonde le législateur indique que les motifs de l'augmentation du recours à la justice doivent encore être approfondis et que peu d'abus paraissent devoir être déplorés ; et que l'objectif de réduire le nombre de procédures, sans distinguer les procédures abusives des autres, n'est pas légitime.

Elles indiquent, à propos du contrôle de proportionnalité, que l'incertitude engendrée par l'acte attaqué ne permet pas de conclure qu'il entraînera une meilleure rémunération des avocats ni que le système sera garanti à long terme ; que la mesure n'est donc pas appropriée ; qu'aucun élément ne permet de soutenir qu'il fallait modifier la nomenclature pour assurer une rémunération plus juste des avocats ; que d'autres mesures, moins attentatoires à la liberté d'entreprise (garantie de la valeur du point, taxation horaire moyennant *timesheet*...) permettaient d'assurer une meilleure rémunération des avocats ; que ni la réforme ni les travaux préparatoires de la loi ne font état de la nécessité de modifier la nomenclature ; que la mesure n'est donc pas nécessaire ; que, puisqu'il y a bien un recul dans le libre exercice de la profession d'avocat, la mesure n'est pas proportionnelle ; et que la concertation menée avec l'OBFG et l'OVV n'a pas abouti à ce que tous les points défendus par ces derniers soient retenus, dont par exemple la fixation de la valeur du point à 75 euros, ce qui a conduit l'OBFG à introduire un recours en annulation contre une partie de l'arrêté attaqué.

Elles répliquent, à propos de la deuxième branche, et plus spécifiquement du recul significatif, qu'elles renvoient aux arguments invoqués à propos de la première branche ; qu'elles communiquent des attestations établies sur la base de l'article 961/2 du Code judiciaire, dans lesquelles plusieurs avocats exposent les difficultés pratiques engendrées par le nouveau système et les défections qui en résultent ou risquent d'en résulter ; que les justiciables risquent donc d'être confrontés à une pénurie d'avocats spécialisés dans certaines matières ; qu'il existe également un risque que les avocats doivent accumuler les procédures pour s'en sortir financièrement ; que l'arrêté attaqué aboutit à ce que le droit à l'aide juridique ne soit plus effectif, ce qui ne se peut au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; et qu'un recours en annulation a été introduit contre la loi du 6 juillet 2016 devant la Cour constitutionnelle pour dénoncer ce problème.

Elles renvoient, en ce qui concerne l'objectif légitime, à la réfutation de la première branche.

Elles exposent, à propos du test de proportionnalité, qu'il ressort de la réfutation de la première branche et des témoignages fournis que la mesure n'est ni appropriée, ni nécessaire, ni proportionnée.

Elles répliquent, à propos de la troisième branche, qu'il ne peut être soutenu que l'arrêté attaqué, qui modifie les conditions de rémunération des avocats, sans leur garantir ou leur permettre de prévoir la hauteur de leur rémunération, n'a pas d'incidence sur le choix de participer à l'aide juridique de deuxième ligne.

C. Dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure du 18 janvier 2019

Les parties requérantes se réfèrent à leur mémoire en réplique.

D. Dernier mémoire après réouverture des débats du 20 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

E. Demande de poursuite de la procédure du 3 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la première branche

A.1. Quant au principe de standstill

L'article 1^{er}, c), de l'arrêté attaqué remplace l'article 2, 3°, alinéa 2, de l'arrêté royal du 21 décembre 1999, précité, par la disposition suivante :

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

La disposition remplacée énonçait :

« Pour cette proposition, la valeur d'un point est égale au montant total des indemnités majoré du montant total des paiements partiels des honoraires, divisés par le nombre total de points obtenus par les avocats. »

L'article 2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 a pour objet de fixer les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de l'indemnité due aux avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne.

Le point 3° de cet article 2 énonce la formule mathématique permettant de déterminer la valeur du point.

La Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit dans son arrêt n° 148/2019 du 24 octobre 2019 :

« L'article 23 de la Constitution dispose :
"Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.
Ces droits comprennent notamment :
1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
[...]".

B.22.2. En matière de conditions de travail et de rémunération équitables, l'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

Il en va de même pour le droit à la sécurité sociale.

B.22.3. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'il faut entendre par une "rémunération équitable". Il ne précise pas davantage le niveau qui doit être atteint par les allocations sociales relevant du droit à la sécurité sociale. Il impose au législateur compétent de garantir ces deux droits et de déterminer leurs conditions d'exercice en vue de permettre à chacun de "mener une vie conforme à la dignité humaine".

B.22.4. Les développements de la proposition de révision de la Constitution qui a conduit à l'insertion, dans le titre II de celle-ci, de l'article 23 (numéroté 24bis à l'époque) exposent, au sujet du droit à une juste rémunération :

"Le droit à une juste rémunération constitue un des éléments essentiels des objectifs économiques de l'activité humaine.
[...]

Cette rémunération doit tenir compte des besoins sociaux, culturels et économiques fondamentaux des travailleurs et de leur famille. À côté de ces besoins fondamentaux, la rémunération doit permettre au travailleur de

s'inscrire dans des activités plus élevées et complexes, telles que l'enseignement, les avantages culturels et sociaux.

La juste rémunération se détermine, d'une part, par le travail accompli et, d'autre part, par les besoins du travailleur et de sa famille" (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 16).

[...] ».

Elle a précisé, dans son arrêt n° 176/2019 du 14 novembre 2019, que :

« B.19.1. [...] L'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution range le "droit à des conditions de travail équitables" parmi les droits économiques et sociaux que les normes législatives doivent garantir afin d'assurer le droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine reconnu par le premier alinéa de cet article. L'équité des conditions de travail doit dès lors s'apprécier au regard des exigences de la "dignité humaine".

Pour être équitables, les conditions de travail "doivent être telles que le travail procure en soi une satisfaction au travailleur, lui offre la possibilité de s'épanouir pleinement, protège sa santé et lui donne, à lui et à sa famille, la possibilité de mener une existence indépendante et décente" (Doc. parl., Sénat, 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 16). Ces conditions de travail "comprennent notamment" la "durée du travail", les "jours fériés payés", la "réduction de la durée du travail pour les travailleurs effectuant un travail dangereux ou malsain", le "repos hebdomadaire", la "sécurité et la santé", les "conditions de licenciement", la "promotion sociale", l'"orientation et la formation professionnelles" (ibid.). »

En l'espèce, sans qu'il faille même vérifier si l'effet de *standstill* prévu par cette disposition s'applique à l'indemnité à laquelle peuvent prétendre les avocats fournissant des prestations dans le cadre de l'aide juridique gratuite, ou au mode de détermination de cette indemnité, il s'impose de constater que les parties requérantes ne peuvent être suivies lorsqu'elles critiquent le fait que la disposition querellée emporterait un recul significatif dans la protection dont elles pourraient se prévaloir.

Tout d'abord, les parties requérantes n'ont pas intérêt à quereller la prise en compte, pour la détermination de la valeur du point, des éléments nouveaux visés par l'article 2, 3°, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, tel que modifié par l'article 1^{er}, c), de l'arrêté attaqué, à savoir l'indemnité de procédure et la contribution versée par le justiciable.

En effet, ces éléments, outre que l'article 508/19, § 2, alinéa 2, du Code judiciaire, tel que modifié par l'article 9 de la loi du 6 juillet 2016, précitée, prévoit qu'ils viennent en déduction de l'indemnisation à laquelle les avocats ont droit en raison des prestations effectuées dans le cadre de l'aide juridique gratuite (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., DOC 54-1819/002, p. 7 ; *Doc. Parl.*, Ch. des représ., DOC 54-1819/003, p. 43), ceci afin « d'éviter que l'avocat ne soit payé deux fois pour les

mêmes prestations » (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., DOC 54-1819/001, pp. 18 et 60), ont pour effet d'augmenter la valeur totale financière à diviser par le nombre de points accordés aux différents avocats.

Les parties requérantes ne peuvent donc que bénéficier de l'incertitude qu'elles invoquent.

Par ailleurs, les critiques que les parties requérantes formulent à l'encontre des incertitudes qu'engendrerait l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, précité, sont étrangères à l'acte attaqué.

Du reste, cet arrêté ministériel a été annulé par l'arrêt du Conseil d'État n° 257.407, prononcé ce 22 septembre 2023.

En tant qu'elle est dirigée contre cet arrêté ministériel, la critique est donc irrecevable.

Ensuite, la disposition en cause n'emporte pas la suppression de l'indemnisation due aux avocats, étant donné qu'ils continueront bien à être indemnisés pour les prestations qu'ils effectuent dans le cadre de l'aide juridique, mais se limite à modifier les paramètres à prendre en considération pour déterminer la valeur qui doit être reconnue à un point.

Le fait que le point, et par conséquent l'indemnité perçue par l'avocat, soit calculé selon de nouveaux éléments, fussent-ils indéterminés au moment où la prestation est accomplie, n'emporte donc aucun recul significatif dans la protection de la rémunération ou des conditions de travail dont les avocats effectuant des prestations dans le cadre de l'aide juridique prétendent pouvoir bénéficier en vertu de l'article 23 de la Constitution.

Au demeurant, l'incertitude liée au régime de l'indemnisation des avocats effectuant des prestations dans le cadre de l'aide juridique gratuite préexistait à l'adoption de l'arrêté attaqué et découle du choix du législateur de fixer annuellement le montant du financement public de cette aide, par le biais d'une enveloppe fermée, choix qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de censurer.

Les parties requérantes ne soutiennent pas que la valeur du point aurait été préalablement fixée entre 2000 et la rédaction de la requête, mais reconnaissent qu'elle a évolué au fil du temps. Le fait que la valeur du point pouvait, sur la base de

l'expérience, être factuellement estimée n'implique pas que la partie adverse ne pouvait pas modifier les modalités de calcul de celui-ci.

La possibilité d'introduire un recours contre une loi ou un arrêté réglementaire qui reprend une norme contenue dans une loi ou un arrêté réglementaire préexistant est justifiée par le fait que la nouvelle norme constitue une nouvelle manifestation unilatérale de la volonté de l'auteur, qui en fait donc un acte attaquable.

Cette circonstance n'implique pas pour autant que le régime mis en place par la nouvelle norme ne devrait pas, dans le cadre du contrôle du respect du principe du *standstill*, être comparé à celui qui était fixé par la législation qu'elle a remplacée.

Le maintien du principe d'une enveloppe fermée, outre qu'il est imputable au législateur et non à l'arrêté attaqué, ne constitue donc pas un recul significatif par rapport à la réglementation antérieure.

Il doit, par ailleurs, être relevé à ce propos que des amendements d'origine parlementaire tendant à inscrire, dans l'article 508/19 du Code judiciaire, que le point aurait une valeur de 75 euros, conformément à la demande de l'Orde van Vlaamse Balies (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., DOC 54-1819/002, p. 15 ; *Doc. Parl.*, Ch. des représ., DOC 54-1819/006, pp. 3-5) ont été rejetés en Commission de la Justice (*Doc. Parl.*, Ch. des représ., 54-1819/003, pp. 43-44) et en séance plénière (*C.R.I.*, Ch. des représ., 54 PLEN 118, p. 130).

Si les parties requérantes relèvent effectivement que des déclarations contradictoires ont émané de responsables politiques à propos de la valeur qui serait accordée au point, elles ne soutiennent toutefois pas que le montant réclamé par l'Orde van Vlaamse Balies n'aurait pas été effectivement atteint sous l'empire de la réglementation nouvelle.

Enfin, s'il est, certes, indéniable que la mise en œuvre du nouveau régime a entraîné une période d'incertitude pour les avocats effectuant des prestations dans le cadre de l'aide juridique gratuite, il ne peut pour autant être conclu que cette incertitude s'est accompagnée d'un recul significatif de la protection dont les avocats bénéficiaient, cette incertitude n'ayant été que temporaire.

La première branche, en tant qu'elle invoque la violation de l'article 23 de la Constitution, ne peut donc mener à l'annulation de la disposition querellée.

Dès lors qu'il apparaît que l'arrêté attaqué n'emporte aucun recul significatif et que l'article 23 de la Constitution ne serait donc en tout état de cause pas méconnu, la question que les parties requérantes souhaitent voir poser à la Cour constitutionnelle est dépourvue d'intérêt et ne présente donc pas un caractère préjudiciel. Elle ne doit par conséquent pas être posée.

A.2. Quant aux principes de sécurité juridique et de légitime confiance

Le principe de légitime confiance dans l'administration, selon lequel le citoyen doit pouvoir se fier à une ligne de conduite claire et constante ou à des concessions ou des promesses que les pouvoirs publics ont faites dans un cas concret, ne garantit pas « la prévisibilité de la règle ».

Par ailleurs, les parties requérantes ne soutiennent pas que la disposition attaquée serait rédigée dans des termes tels qu'elle empêcherait un avocat de déterminer la manière dont son indemnisation sera établie.

La première branche n'est donc pas fondée en tant qu'elle invoque la violation du principe de sécurité juridique et du principe de légitime confiance dans l'administration.

A.3. Quant à la liberté d'entreprise et au droit au libre exercice d'une profession

Ainsi que l'a jugé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 141/2019 du 17 octobre 2019, « [i]l ressort des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution que le Constituant n'a pas entendu consacrer la liberté de commerce et d'industrie ou la liberté d'entreprendre dans les notions de "droit au travail" et de "libre choix d'une activité professionnelle" » (Doc. parl., Sénat, SE 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 15 ; n° 100-2/4°, pp. 93 à 99 ; n° 100-2/9°, pp. 3 à 10). Une telle approche découle également du dépôt de différentes propositions de "révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 6° garantissant la liberté de commerce et d'industrie" (Doc. parl., Sénat, 2006-2007, n° 3-1930/1 ; Sénat, SE 2010, n° 5-19/1 ; Chambre, 2014-2015, DOC 54-0581/001) » (B.29.2).

En tant qu'elle reproche à la disposition attaquée de violer cette disposition constitutionnelle du fait de l'atteinte qui serait portée à la liberté d'entreprise, la première branche n'est donc pas recevable.

Les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, dont les parties requérantes invoquent la violation par la disposition attaquée, disposent :

« Art. II.3. Chacun est libre d'exercer l'activité économique de son choix.

Art. II.4. La liberté d'entreprendre s'exerce dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi, ainsi que des lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs et des dispositions impératives. »

Ces dispositions ne concernent pas la rémunération à laquelle peut prétendre la personne qui désire exercer l'activité économique de son choix.

En tant qu'elle reproche à la disposition attaquée de violer ces dispositions légales du fait qu'elle porterait atteinte à l'indemnisation à laquelle les avocats effectuant des prestations dans le cadre de l'aide juridique gratuite peuvent prétendre, la première branche n'est donc pas fondée.

En tant qu'il est pris de la violation combinée des articles 16 (« liberté d'entreprise ») et 52 (« Portée et interprétation des droits et des principes ») de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'argument est invoqué pour la première fois dans le mémoire en réplique et est donc irrecevable.

B. Quant à la deuxième branche

L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

L'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

[...]

3. Tout accusé a droit notamment à :

[...]

c. se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;
[...] ».

L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

- « 1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants.
[...]
3. Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes :
[...]
- d) A être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix ; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer ;
[...]. »

L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit :

- « Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.
Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.
Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice. »

Ces dispositions garantissent le droit d'accès au juge.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (C.E.D.H., 9 octobre 1979, Airey c. Irlande, § 24).

Dans les matières pénales, l'assistance gratuite d'un avocat pour les accusés qui n'ont pas les moyens de le rémunérer participe directement, en vertu de l'article 6.3 (C.E.D.H., 25 septembre 1992, *Pham Hoang c. France*, § 39 ; C.E.D.H., *Twalib c. Grèce*, 9 juin 1998, § 46 ; C.E.D.H., *Tsonyo Tsonev v. Bulgarie* (n° 2), 14 janvier 2010, § 38) et de l'article 14, précités, du droit à un procès équitable. Dans les matières autres que pénales, l'assistance gratuite d'un avocat peut également, dans certaines circonstances, être une condition de la jouissance de ce droit fondamental (C.E.D.H., 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, § 26 ; C.E.D.H., 16 juillet 2002, *P.C. et S. c. Royaume-Uni*, § 100 ; C.E.D.H., 15 février 2005, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, § 72 ; C.E.D.H., 27 juin 2006, *Tabor c. Pologne*, § 47).

La critique relative à l'atteinte au droit au procès équitable tenant à l'éventualité d'une désaffectation des avocats volontaires pour assurer les prestations au titre de l'aide juridique relève de la mise en œuvre de la disposition attaquée et échappe pour ce motif à la compétence du Conseil d'État.

La deuxième branche est donc irrecevable.

C. Quant à la troisième branche

Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination visées aux articles 10 et 11 de la Constitution n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif recherché.

Les parties requérantes soutiennent qu'en érigeant un régime unique pour tous les avocats désireux de pratiquer dans le cadre de l'aide juridique gratuite, indépendamment de l'assise économique de ceux-ci, le Roi a violé le principe d'égalité et de non-discrimination, puisque seuls ceux qui disposent d'une assise économique suffisante poursuivront leur pratique dans ce cadre.

La différence de traitement que dénoncent les parties requérantes trouve son origine, non dans la disposition querellée, mais, d'une part, dans l'assise

économique de l'avocat et, d'autre part, dans le choix opéré par celui-ci d'inscrire son activité dans le cadre de l'aide juridique gratuite.

Il n'y a donc pas lieu de suivre les parties requérantes lorsqu'elles soutiennent que les dispositions attaquées seraient discriminatoires et méconnaîtraient l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 14 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 1^{er} du 12^e protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les articles 10 et 11 de la Constitution.

La troisième branche n'est donc pas fondée.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le troisième, de la violation des « règles relatives à la libre circulation au sein de l'Union européenne, telles qu'elles sont consacrées par les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » et de l'article 16 de la Charte sur les droits fondamentaux de l'Union européenne.

Elles dirigent leur moyen contre l'article 1^{er}, c), de l'arrêté attaqué, qu'il convient, indiquent-elles, de lire en combinaison avec l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, qui modifie la nomenclature des prestations.

Après avoir exposé le contenu des normes dont elles invoquent la violation, elles exposent que la norme en cause introduit une incertitude quant à la rémunération des avocats ; qu'avant l'adoption de cette disposition, l'article 2, 3^o, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 prévoyait que la rémunération des avocats serait fonction du montant inscrit au budget général des dépenses et du montant des paiements partiels des honoraires ; que cette rémunération a été soumise à une variabilité contrôlée ; que le point a eu une valeur moyenne de 22,9 euros entre 2000 et 2011 et d'un peu plus de 25 euros depuis 2013 ; qu'en vertu de la disposition attaquée, la rémunération des avocats est désormais fonction du montant inscrit au budget général des dépenses, du montant des contributions visées à l'article 508/17,

§ 1^{er}, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire, des indemnités de procédures perçues et du nombre total de points obtenus par les avocats ; que l'arrêté attaqué s'inscrit dans la réforme du Code judiciaire par la loi du 6 juillet 2016, sur la base de laquelle a été adopté l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, qui prévoit une diminution importante et non proportionnelle du nombre de points qui pourront être obtenus pour une procédure, qui instaure la notion de « base », notion soulevant de nombreuses questions d'interprétation, et qui prévoit un découpage détaillé du nombre de points par procédure ; que le nombre de points fixés par l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 varie également en fonction de l'attribution ou non de la base et de l'introduction ou non de certains actes d'instance ; que la disposition en cause fait également référence à la notion de contributions, qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation dans le cadre de l'adoption de la norme en cause ; qu'une grande incertitude sur la rémunération des avocats découle du fait que la valeur des points dépend du nombre total de points ; que la norme en cause ne prévoit aucune mesure ni aucune indication qui permet de maintenir la prévisibilité qui existait dans le cadre de l'ancien système ; que le Ministre de la Justice s'est engagé à ne pas diminuer la valeur du point et le site internet de la N-VA a indiqué que l'intention du gouvernement n'est pas de l'augmenter ; qu'il existe donc un risque réel que la rémunération des avocats pratiquant l'aide juridique connaisse une réduction drastique ; qu'une norme doit être appréciée au regard du contexte dans lequel elle s'insère ; que le respect des principes de sécurité juridique et de légitime confiance impose d'examiner les termes, la finalité et l'économie de la norme contrôlée ; que la suppression du taux de TVA de 0 % sur les prestations des avocats est susceptible d'entraîner une incertitude sur leur rémunération, qui ne pouvait être ignorée par le Roi ; et que cette incertitude, susceptible de rendre moins attrayant le fait de s'établir en Belgique pour fournir des prestations dans le cadre de l'aide juridique ou pour fournir de telles prestations en Belgique, constitue une restriction aux libertés consacrées par les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Elles notent, ensuite, que le projet de loi dont l'arrêté attaqué assure l'exécution se donnait pour objectif de rechercher un équilibre entre l'accès à la justice et une rémunération équitable des avocats pour les prestations réellement fournies, de limiter la croissance des dossiers en responsabilisant entre autres les acteurs de l'aide juridique, et de permettre un financement supplémentaire du régime de l'aide juridique par des moyens nouveaux afin de garantir, tout en conservant le droit au libre accès à la justice, une indemnisation appropriée des avocats ; que l'objectif d'assurer une indemnisation appropriée des avocats est un objectif légitime ; et que l'objectif de réduire le nombre de procédures menées dans le cadre de l'aide juridique, fondé sur le simple constat de l'augmentation du nombre de

points clôturés, mais sans distinguer les procédures abusives des autres, n'est pas un objectif légitime.

Elles estiment, en outre, que la mesure n'est pas appropriée pour atteindre les objectifs poursuivis par le législateur ; qu'en introduisant une large part d'incertitude, susceptible de perdurer jusqu'à la fixation des premières indemnisations, en 2018, la mesure a l'effet inverse ; qu'une rémunération indéterminée pendant un aussi long laps de temps n'est par définition pas une rémunération juste ; et que, puisque l'arrêté attaqué ne distingue pas les procédures menées « en demande » ou « en défense », la régression dénoncée n'est pas de nature à limiter l'inflation du nombre de procédures, sauf pour les défendeurs assignés en justice à se défendre seuls.

Elles avancent, par ailleurs, que cette régression n'est ni nécessaire ni appropriée pour atteindre l'objectif d'assurer une meilleure rémunération des avocats ; que la mesure n'est pas nécessaire puisque la meilleure manière de garantir une meilleure rémunération pour les avocats est de garantir la valeur du point, demande formulée par les Ordres des avocats ; que la nomenclature a été établie en partant du postulat que le point vaudrait 75 euros ; que la mesure n'est pas nécessaire pour limiter la croissance des dossiers puisqu'elle ne distingue pas les requérants qui recourent à juste titre à l'aide juridique et ceux qui en abusent ; que cet élément avait été soulevé dans le cadre des débats parlementaires relatifs au ticket modérateur ; qu'une autre mesure aurait pu être de prévoir des sanctions *a posteriori* s'il apparaît, à la clôture du dossier, que des procédures abusives ou inutiles ont été menées ; que la mesure n'est pas proportionnée en ce sens que le législateur n'a pas effectué de balance des intérêts entre l'objectif poursuivi et les conséquences du recul ; que la régression en cause a pour effet de porter concrètement atteinte à la possibilité pour les avocats de continuer à exercer leur profession dans le cadre de l'aide juridique ; que l'arrêté attaqué ne démontre pas en quoi ces atteintes seraient proportionnées à l'objectif d'assurer une meilleure rémunération des avocats ; que la problématique de l'aide juridique touche un nombre important de personnes, qui font partie des franges les plus vulnérables de la population ; que les bénéfices escomptés sont principalement d'ordre financier, puisque les autres objectifs poursuivis ne sont pas rencontrés par la mesure ; que les préjudices résultant de la mesure ont trait aux droits fondamentaux des personnes concernées ; et que, puisque d'autres mesures auraient pu être envisagées afin de rencontrer l'objectif de réduction du nombre de dossiers ouverts dans le cadre de l'aide juridique, il faut en conclure qu'aucune balance des intérêts n'a été effectuée, *a fortiori* correctement, entre les bénéfices escomptés et les préjudices résultant de la mesure.

Elles en concluent que l'arrêté attaqué a violé le droit à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services.

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent qu'il ressort des statuts de la quatrième d'entre elles que celle-ci a pour objectif la protection des conditions de travail des avocats pratiquant en Belgique, quelle que soit leur nationalité ; qu'en raison de son objet social, qui tend à s'intéresser tout particulièrement à l'accès à la justice des plus démunis, elle est particulièrement sensible à la question de l'aide juridique ; que la défense des intérêts des avocats, Belges ou étrangers, pratiquant l'aide juridique en Belgique relève donc bien de l'objet social de la quatrième partie requérante, de sorte que son intérêt au moyen n'est pas contestable ; qu'elles renvoient aux nouveaux moyens développés dans le mémoire en réplique, qui sont dirigés contre la loi du 6 juillet 2016, et sont d'ordre public ; qu'elles renvoient au treizième moyen du recours en annulation qu'elles ont introduit contre cette loi devant la Cour constitutionnelle ; que le moyen pris de la violation des articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est d'ordre public et peut donc être soulevé d'office, d'autant plus qu'il touche à la violation des libertés publiques et de leurs garanties juridictionnelles ; et qu'il est évident qu'elles ont un intérêt à ce que les avocats, en ce compris les avocats établis dans d'autres États membres de l'Union européenne, qui souhaitent s'établir en Belgique afin de prester dans le cadre de l'aide juridique, puissent le faire, afin qu'une aide juridique de qualité puisse être fournie.

Elles indiquent que, contrairement à l'arrêt du Conseil d'État du 28 juin 2016 dont la partie adverse se prévaut pour conclure à l'inapplicabilité du droit de l'Union à la présente espèce, il apparaît clairement à quel ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne l'entrave contestée pourrait faire grief ; que le fait que l'avocat ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ne serait pas traité différemment de l'avocat belge n'a aucune incidence en l'espèce ; que la jurisprudence de la Cour de justice indique très clairement qu'une mesure nationale peut constituer une restriction au sens des articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, même si elle est applicable sans discrimination tenant à la nationalité ; que la Cour de justice considère, par ailleurs, que des législations nationales relèvent des dispositions relatives aux libertés fondamentales garanties par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne « dans la mesure où elles s'appliquent à des situations ayant un lien avec les échanges entre les États membres » ; que, dans son arrêt *Berlington Hungary*, la Cour a constaté l'existence d'une situation ayant un lien avec les échanges entre les

États membres pour deux motifs, non cumulatifs, d'une part, le fait que « les services qu'un prestataire établi dans un État membre fournit, sans se déplacer, à un destinataire établi dans un autre État membre constituent une prestation de services transfrontalière, au sens de l'article 56 TFUE », d'autre part, le fait qu'« il ne saurait nullement être exclu que des opérateurs établis dans des États membres autres que la Hongrie aient été ou soient intéressés à ouvrir des salles de jeux sur le territoire hongrois » ; qu'il ressort de cette jurisprudence qu'à partir du moment où il ne peut être exclu qu'un prestataire de service établi dans un État membre autre que la Belgique a été ou est intéressé à s'établir en Belgique pour exercer des prestations de services réglementées par une législation nationale, cette législation doit être considérée comme s'appliquant à des situations ayant un lien avec les échanges entre États membres ; qu'il en résulte que cette législation nationale relève des dispositions relatives aux libertés fondamentales ; qu'en l'espèce, il est clairement avéré que des avocats prestant dans le cadre de l'aide juridique dans un autre État membre se sont établis en Belgique et que des avocats peuvent être intéressés à s'établir en Belgique et à prester dans le cadre de l'aide juridique ; que la jurisprudence de la Cour de justice citée par la partie adverse est donc sans pertinence, dès lors qu'elle a trait non pas à la libre prestation de services et la liberté d'établissement, soit les questions ici débattues, mais bien à la libre circulation des personnes ; et que c'est la jurisprudence *Berlington Hungary* qui trouve à s'appliquer à la présente espèce, d'où il découle le droit de l'Union s'y applique.

Elles renvoient aux répliques développées à cet égard dans le deuxième moyen pour ce qui concerne la diminution non proportionnelle du nombre de points, l'incertitude induite par l'instauration d'une « base » quant à l'indemnisation des prestations d'aide juridique, l'impact des contributions sur l'indemnisation des avocats prestant dans le cadre de l'aide juridique et le fait que la volonté de la partie adverse n'est pas d'augmenter la valeur du point.

C. Dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure du 18 janvier 2019

Les parties requérantes se réfèrent à leur mémoire en réplique.

D. Dernier mémoire après réouverture des débats du 20 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

E. Demande de poursuite de la procédure du 3 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énoncent respectivement :

« Article 49

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.

Article 56

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de l'Union.

Article 16

Liberté d'entreprise

La liberté d'entreprise est reconnue conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales. »

Les parties requérantes sont établies en Belgique et elles contestent un arrêté réglementaire susceptible, selon elles, d'affecter les conditions d'indemnisation des avocats effectuant des prestations dans le cadre de l'aide juridique gratuite prises en charge par l'État belge. La présente contestation est donc caractérisée par des éléments qui se cantonnent tous au territoire de l'État belge. La Cour de justice de l'Union européenne admet, en principe, la recevabilité de questions préjudicielles qui lui ont été posées en rapport avec les dispositions du

traité relatives aux libertés fondamentales, en dépit du fait que tous les éléments du litige au principal sont cantonnés à un seul État membre, lorsque la juridiction de renvoi la saisit dans le cadre d'une procédure en annulation de dispositions applicables, non seulement aux ressortissants nationaux mais également aux ressortissants des autres États membres, dès lors que la décision que cette juridiction adoptera à la suite de l'arrêt rendu à titre préjudiciel produira des effets également à l'égard de ces derniers ressortissants.

Toutefois, la Cour rappelle que sa mission, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, est d'assister la juridiction de renvoi dans la solution du litige concret pendant devant elle, ce qui présuppose qu'il soit établi que ladite liberté est applicable à ce litige. Selon la Cour, la demande d'interprétation préjudicielle portant sur les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux libertés fondamentales n'est nécessaire à la solution du litige pendant devant la juridiction nationale, dans une situation dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre, que si cette juridiction indique les éléments concrets permettant d'établir un lien de rattachement entre l'objet ou les circonstances d'un litige, dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur de l'État membre concerné, et les articles 49, 56 ou 63 TFUE. La seule circonstance que la réglementation nationale en cause est indistinctement applicable aux ressortissants de l'État membre concerné et aux ressortissants d'autres États membres, ne suffit pas à justifier la saisine de la Cour à défaut des indications précitées (C.J.U.E., grande chambre, arrêt du 15 novembre 2016, C-268/15, *Fernand Ullens de Schooten c. État belge*, 50 à 55).

En l'espèce, les parties requérantes n'établissent pas et le Conseil d'État n'aperçoit pas l'existence d'éléments concrets permettant d'établir un lien entre l'objet ou les circonstances de la présente contestation, dont tous les éléments se cantonnent à l'intérieur de l'État belge, et les articles 49 et 56 TFUE et l'article 16 de la Charte. La seule circonstance que les parties requérantes ont, dans le cadre du recours en annulation introduit devant la Cour constitutionnelle contre la loi du 6 juillet 2016, précitée, invoqué la violation de ces dispositions est insuffisant pour justifier que celles-ci s'appliqueraient bien en l'espèce. La septième partie requérante, qui exerce la profession d'avocat en Belgique, n'expose pas en quoi ces dispositions lui seraient applicables. Enfin, les seules affirmations selon lesquelles, d'une part, la quatrième partie requérante a pour objectif de favoriser les conditions de travail des avocats pratiquant en Belgique, quelle que soit leur nationalité et, d'autre part, les autres parties requérantes ont intérêt à ce que tous les avocats établis dans l'Union européenne puissent fournir une aide juridique de qualité en Belgique sont, à cet égard, faute d'élément concret les rattachant au présent litige, insuffisantes

pour établir que les dispositions conventionnelles précitées seraient effectivement applicables.

Dès lors que tous les éléments de la cause sont cantonnés en Belgique, et que l'existence d'éléments concrets permettant d'établir un lien de rattachement entre l'objet ou les circonstances de la présente contestation et les articles 49 et 56 TFUE et l'article 16 de la Charte, n'est pas établie, il y a lieu de considérer que ces dispositions ne sont pas applicables de telle sorte que le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de celles-ci.

Par ailleurs, il importe peu que tout ou partie de ces dispositions soient considérées, quand elles sont applicables, comme touchant à l'ordre public, dès lors qu'elles ne sont précisément pas applicables à la présente cause.

Le troisième moyen est donc irrecevable.

VIII. Quatrième moyen

VIII. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le quatrième, de la violation de l'article 16 de la Constitution, de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe de sécurité juridique, du principe de légitime confiance dans l'administration et du principe de non-rétroactivité des actes de l'administration.

Elles dirigent leur critique contre l'article 1^{er}, c), de l'arrêté attaqué.

Après avoir exposé le contenu des règles et principes dont elles invoquent la méconnaissance, elles exposent que les rémunérations afférentes aux prestations effectuées dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne, sous réserve du contrôle effectué par le Bureau d'aide juridique, doivent être considérées comme des créances certaines à l'encontre de l'État ; qu'il s'agit de biens au sens de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'un avocat travaillant dans le cadre de l'aide juridique jouit d'un droit de propriété sur la rémunération qu'il percevra dans ce cadre ; que le montant des prestations est déterminé en fonction d'un nombre fixe de points attribué à l'avance par procédure engagée, la valeur du point ayant été

soumise à une variabilité contrôlée entre 2000 et 2016, avec une moyenne de 22,9 euros, puis de 25 euros, par point ; qu’avec le système mis en place par la disposition querellée, la valeur du point est définie en englobant le montant des contributions visées à l’article 508/17 du Code judiciaire et qui doivent être directement payées par le justiciable à l’avocat ; que les avocats qui ont effectué des prestations avant le 1^{er} septembre 2016 n’ont pas perçu de contribution de la part de leurs clients mais la valeur du point tiendra pourtant compte de telles contributions, ce qui constitue une atteinte à la créance qu’ils ont envers l’État belge ; qu’il n’existe actuellement aucune prévisibilité quant à la valeur du point qui sera retenue au moment du paiement des indemnités afférentes aux prestations effectuées ; que les variations antérieures ont toujours été limitées et appliquées sur la base d’un même nombre de points par procédure ; que le système mis en place par une lecture combinée de l’arrêté attaqué et de l’arrêté ministériel du 19 juillet 2016 combine plusieurs éléments d’incertitude, qui compromettent la rétribution des avocats qui ont ouvert des dossiers avant le 1^{er} septembre 2016 et pour lesquels la clôture intervient après cette date ; que l’arrêté du 19 juillet 2016 emporte une diminution drastique de la valeur du point par procédure ; qu’il n’existe aucune garantie quant à une augmentation corrélative de la valeur du point, qui permettrait de maintenir le degré de prévisibilité existant dans le paiement des indemnités ; que l’imprévisibilité est encore renforcée par l’inclusion du montant total des contributions pour déterminer la valeur du point ; que tous ces éléments portent atteinte à la rémunération des avocats qui ont effectué des prestations avant le 1^{er} septembre 2016 mais qui ne sont pas encore clôturées ; qu’en ne prévoyant pas de mesure transitoire, l’arrêté attaqué porte atteinte aux créances des avocats ; que les principes de sécurité juridique et de légitime confiance sont violés puisqu’il est tenu compte, dans la détermination des rémunérations des avocats, de contributions qui n’ont jamais été perçues ; et que l’arrêté attaqué viole le principe de non-rétroactivité puisqu’il a des implications négatives sur des situations données avant son entrée en vigueur.

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent qu’elles ont intérêt à l’annulation de la disposition litigieuse puisqu’elles critiquent l’imprévisibilité créée par l’arrêté attaqué ; qu’en cas d’annulation, on en reviendra à l’ancienne nomenclature et à la prévisibilité qui existait alors ; et qu’elles invoquent un moyen nouveau, tenant à l’ordre public, et reposant sur l’inconstitutionnalité de la loi du 6 juillet 2016.

Elles ajoutent que l’arrêté ministériel du 19 juillet 2016 instaure une nouvelle nomenclature sur la base de laquelle la rémunération des avocats sera calculée ; que cette nouvelle nomenclature ne modifie pas tous les points de manière

proportionnelle ; que certaines procédures seront donc dévalorisées par rapport à d'autres ; que, si la valeur du point dépend certes de certaines variables, l'avocat savait que la valeur du point avait évolué entre 18,20 euros et 26,91 entre 2000 et 2011 et pouvait donc prévoir la hauteur de sa rémunération en début de dossier ; que la nomenclature a prévu une dévalorisation des points dans le contentieux des étrangers ; que l'imprévisibilité concerne donc principalement le nombre de points déclaré, dont dépend en grande partie la valeur du point ; et qu'il y a lieu de remettre en cause le principe de l'enveloppe fermée et de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« En ne contraignant pas le Roi à fixer le montant des indemnités des avocats prestataires de l'aide juridique de deuxième ligne en lien avec le nombre de leurs prestations et en permettant ainsi au Roi de fixer un budget sous la forme d'une 'enveloppe fermée' pour rémunérer ces prestataires, l'article 508/19 du Code judiciaire, tel qu'inséré par l'article 4 de la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique viole-t-il l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, en ce que cette disposition exige que le législateur fixe lui-même les éléments essentiels garantissant le droit à l'aide juridique et n'autorise pas à laisser au Roi la possibilité d'opérer, en fixant la valeur du point d'aide juridique, un recul significatif dans la protection de cette liberté fondamentale ? ».

C. Dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure du 18 janvier 2019

Les parties requérantes se réfèrent à leur mémoire en réplique.

D. Dernier mémoire après réouverture des débats du 20 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

E. Demande de poursuite de la procédure du 3 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

VIII.2. Thèse de la partie adverse

A. Mémoire en réponse

La partie adverse indique qu'un recours n'est recevable qu'à la condition que les dispositions qui en font l'objet fassent grief au requérant et que leur annulation lui procure un avantage ; que tel n'est pas le cas de la disposition querellée, qui se borne à fixer un nouvel élément – les contributions visées à l'article 508/17 du Code judiciaire – dont les ordres doivent tenir compte pour formuler une simple « *proposition* », qui ne lie en aucun cas le ministre auquel seul incombe le

pouvoir de décider de la valeur unitaire du point ; que l'annulation de la disposition querellée ne procurerait ainsi aucun avantage aux parties requérantes, puisqu'elle ne ferait que supprimer le fondement réglementaire sur la base duquel les ordres formulent leur proposition ; que la compétence de décision du ministre de fixer la valeur unitaire du point, n'en sera en aucune manière remise en cause, pas davantage d'ailleurs que l'existence même de la contribution litigieuse et de l'obligation faite aux barreaux de la prendre en compte dans le calcul de l'indemnité versée aux avocats, qui résultent des articles 508/17 et 508/19 du Code judiciaire ; et que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt.

Elle ajoute que le moyen, en ce qu'il reproche à l'acte attaqué de porter atteinte aux créances des avocats ayant ouvert des dossiers et accompli des devoirs avant le 1^{er} septembre 2016 et de rendre imprévisible la valeur du point, critique en réalité l'introduction même des contributions dues en vertu de l'article 508/17 du Code judiciaire, dans les éléments à prendre en compte pour établir la (proposition de) valeur unitaire du point ; que, toutefois, l'introduction de ces contributions et l'obligation de les prendre en compte dans le calcul de la rémunération des prestations accomplies par les avocats au titre de l'aide juridique résultent, non pas de l'acte attaqué, mais des articles 508/17 et 508/19, § 2, du Code judiciaire ; que le Conseil d'État a jugé, dans un arrêt du 28 février 2011, qu'est dépourvu de pertinence le moyen qui critique des règles qui ne figurent pas dans l'arrêté attaqué mais dans le décret dont il porte exécution et que, même si cet arrêté contient des dispositions prolongeant et exécutant les règles ainsi critiquées, le moyen critiquant les motifs d'une règle décréte ainsi que l'appréciation ayant conduit le législateur à les adopter échappe à la compétence du Conseil d'État ; que les enseignements de cet arrêt sont intégralement transposables en l'espèce ; et que le moyen est dépourvu de pertinence et est donc irrecevable.

Elle expose que les parties requérantes ne critiquent la disposition en cause qu'en se focalisant sur la situation des avocats qui ont ouvert un dossier et accompli des prestations dans celui-ci avant le 1^{er} septembre 2016 mais qui ont clôturé ce dossier après cette date, qui seraient ceux dont la rémunération serait atteinte par cette disposition ; qu'elles se méprennent toutefois ; que la modification opérée dans le calcul de la valeur du point par cette disposition ne porte aucunement atteinte à la rémunération des avocats, ce qu'elle démontre par un calcul ; et que les parties requérantes n'ont pas intérêt au moyen, qui est donc irrecevable.

B. Dernier mémoire du 17 décembre 2018

La partie adverse renvoie à son mémoire en réponse.

C. Mémoire après réouverture des débats du 23 juillet 2021

La partie adverse ne revient pas sur le moyen.

D. Dernier mémoire du 14 novembre 2022

La partie adverse ne revient pas sur le moyen.

VIII.3. Appréciation du Conseil d'État

L'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, confie à l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et l'Orde van Vlaamse Balies le soin de proposer au ministre de la Justice la valeur du point. La disposition querellée énonce les éléments qui doivent être pris en considération pour déterminer la valeur du point qui sera proposée au ministre de la Justice.

L'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, confère au ministre de la Justice le soin, après vérification, d'établir la valeur du point. Cette dernière disposition ne permet pas au ministre de la Justice de déterminer la valeur du point sur la base d'autres éléments que ceux visés à l'article 2, 3°, susmentionné.

La disposition querellée, se limitât-elle à s'inscrire dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir de proposition au profit de l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et l'Orde van Vlaamse Balies, a une portée obligatoire et réglementaire.

La circonstance que le ministre pourrait décider de s'écarter, lorsqu'il fixe la valeur du point, de l'avis de l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et de l'Orde van Vlaamse Balies, n'énervé pas la circonstance que les parties requérantes sont affectées par la disposition querellée.

La première exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse doit donc être rejetée.

Il convient de rouvrir les débats pour permettre au membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint d'examiner les autres exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse et, le cas échéant, le fond du moyen.

IX. Cinquième moyen

IX.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le cinquième, de la violation de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 22 de la Constitution, de l'article 4 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et du principe de légalité.

Elles dirigent leurs critiques contre l'article 1^{er}, b, l'article 3 et l'article 4 de l'arrêté attaqué, en relevant que ces dispositions prévoient l'établissement d'une liste contenant une série d'informations relatives aux prestations effectuées par les avocats dans le cadre de l'aide juridique, telles que l'identité et le domicile des personnes assistées et la matière pratiquée.

Elles soutiennent, dans une première branche, que l'établissement d'une liste relative à chaque avocat ou à chaque personne bénéficiant de l'aide juridique est un traitement de données à caractère personnel ; que la référence au secret professionnel de l'avocat n'exclut pas le fait qu'il s'agit de données à caractère personnel ; qu'aucune base légale ne permet aux bâtonniers d'adresser une liste comprenant le nom et le domicile de la personne assistée aux autorités visées à l'article 488 du Code judiciaire comme le prévoit l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué ou ne permet à ces autorités d'établir la liste prévue par l'article 3 de l'arrêté attaqué ; et que de telles mesures doivent, conformément à l'article 22 de la Constitution, reposer sur une habilitation légale et le pouvoir général d'exécution doit être interprété de manière plus stricte.

Dans une seconde branche, elles avancent que l'article 3 de l'arrêté attaqué ne prévoit aucune finalité explicite claire lorsqu'il impose de tenir des listes et que le fait que ces listes soient établies à des fins statistiques n'est pas suffisamment précis ; qu'en tout état de cause, le traitement de données est disproportionné car il n'est pas possible de déterminer les données qui seront traitées et si elle sont « adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement » ; et que cette disposition viole l'article 4 de la loi du 8 décembre 1992.

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent, à propos de la première branche, que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée découle de l'établissement d'une liste contenant une série d'informations relatives aux prestations effectuées par les avocats, indépendamment du traitement ultérieur de cette liste ; que la notion de vie privée est une notion large pouvant s'étendre à des activités professionnelles commerciales ; qu'il est indifférent que cette règle existât antérieurement car le Roi a pris une nouvelle décision et car elles n'invoquent pas une quelconque régression dans la protection assurée jusqu'alors, mais l'absence de base légale de la mesure, l'article 22 de la Constitution renvoyant à la notion de loi ; que l'article 508/17 du Code judiciaire ne pourrait servir de fondement à l'acte attaqué car la liste qu'il vise ne concerne que les exemptions et non toutes les informations prévues par l'article 1^{er} de l'acte attaqué ; et que l'objectif d'une indemnisation plus juste des avocats et d'une allocation des ressources au justiciables qui en ont besoin poursuivi par le législateur ne saurait constituer une base légale suffisante pour autoriser le Roi à prévoir l'établissement des listes litigieuses.

Elles répliquent, à propos de la seconde branche, que la référence à « l'établissement de statistiques » n'est pas suffisante pour conclure que la finalité est suffisamment « déterminée ou explicite » au sens de l'article 4 de la loi et qu'en tout état de cause, il n'est pas possible de déterminer les données qui seront traitées ni si elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.

Elles soutiennent, dans une troisième branche, que la liste mentionnant l'identité et le domicile de la personne bénéficiant de l'aide juridique mettrait à mal le secret professionnel de l'avocat, garanti notamment par le Code de déontologie de l'avocat ; et que le mémoire en réponse ne répondrait pas à cette branche.

C. Dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure du 18 janvier 2019

Les parties requérantes réitèrent, à propos de la première branche, que l'établissement d'une liste est susceptible d'emporter une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, qui inclut les communications sur le lieu de travail ou les activités d'une personne exerçant une profession libérale, et que le droit au respect de la vie privée inclut le droit à la protection des données à caractère personnel.

Elles avancent, à propos de la seconde branche, que le législateur n'a pas indiqué les données qui doivent être traitées pour les fins déterminées alors que cet élément permet de concrétiser le principe de la minimisation des données, qui

implique de comprendre pourquoi des données sont traitées afin de déterminer celles qui doivent l'être et éviter d'en traiter davantage que nécessaire ; et que la section de législation du Conseil d'État a conclu dans le même sens dans l'avis rendu sur le projet d'acte attaqué.

Elles ne reviennent pas sur la troisième branche invoquée dans le mémoire en réplique.

D. Dernier mémoire après réouverture des débats du 20 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

E. Demande de poursuite de la procédure du 3 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

IX.2. Thèse de la partie adverse

A. Mémoire en réponse

La partie adverse répond, à propos de la première branche, que le principe de la liste visée par l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué existait déjà dans la précédente version de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 ; que l'arrêté attaqué ajoute, dans l'énumération des éléments repris sur la liste visée à l'article 1^{er}, la matière, l'indemnité de procédure, les contributions et les points attribués pour les déplacements ; que ces nouvelles données ont été mises à jour pour tenir compte des modifications apportées par la loi du 6 juillet 2016 et par les arrêtés royaux du 21 juillet 2016 et du 3 août 2016 ; que la déduction de l'indemnité de procédure et de la contribution pour calculer le montant de l'indemnité à verser à l'avocat est nouvelle ; que l'indemnisation de frais kilométriques est neuve ; que la matière du dossier ne constitue pas une information protégée par les dispositions visées au moyen ; qu'elle n'aperçoit pas en quoi l'arrêté attaqué aurait dégradé une situation existant depuis près de vingt ans ni en quoi ces données entraîneraient une ingérence dans le droit à la vie privée ; que le principe de l'établissement d'un tel type de listes pour les demandes d'exemption est prévu par l'article 508/17 du Code judiciaire ; que l'article 508/19 prévoit que le ministre de la Justice peut faire effectuer un contrôle et

que le bâtonnier communique le total des points de son barreau aux autorités visées à l'article 488, qui communiquent le total des points de tous les barreaux au ministre de la Justice ; que la partie adverse était donc habilitée à établir une liste reprenant des informations générales liées au « total des points » qui doivent être transmises par les ordres au ministre de la Justice ; que cette liste n'est pas susceptible de donner des indications sur le fond du litige et n'emporte donc aucune violation du droit à la vie privée ; qu'un même raisonnement peut être tenu à propos de l'article 3, dont la transmission répond à l'objectif poursuivi par la loi du 6 juillet 2016, à savoir indemniser de manière plus juste les avocats et intervenir dans la défense des justiciables qui en ont le plus besoin ; que ces éléments statistiques seront des éléments déterminants dans l'évaluation des points prévue par l'article 4 de l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 ; que le principe même de la transmission d'une liste générale et descriptive en lien avec le total des points ne viole donc pas les dispositions visées au moyen ; que le Conseil d'État considère que la notion de loi au sens de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne doit pas nécessairement s'entendre d'un acte législatif ; et que la loi du 6 juillet 2016 et le Code judiciaire ont fixé un cadre minimum, laissant une certaine marge de manœuvre à l'exécutif, qui pouvait valablement décider que de telles listes et statistiques devaient être établies.

Elle répond, à propos de la seconde branche, qu'il est inexact de soutenir qu'il ne serait pas possible de déterminer l'objectif poursuivi par l'arrêté royal, lorsqu'il prévoit l'établissement et la transmission de ces listes et statistiques ; qu'il faut distinguer deux choses différentes ; que la première consiste en la transmission de données générales sur l'avocat et le bénéficiaire de l'aide à l'OBFG et à l'OVB (article 1^{er} de l'arrêté) ; que la seconde consiste en la transmission des listes précitées et d'une série de données statistiques au ministre de la Justice, « dans le respect du secret professionnel qui s'impose aux avocats » (article 3 de l'arrêté) ; que l'OBFG et l'OVB sont seuls responsables des données personnelles qu'ils transmettront au ministre de la Justice, qui ne recevra pas le nom des clients et des avocats concernés, mais des données brutes, collectées au sein des différents barreaux ; qu'au minimum ces données doivent comprendre onze informations prévues par l'article 3, précité, qui ne comportent aucune donnée à caractère privé ; qu'il n'est pas raisonnable de soutenir que l'objectif poursuivi ne serait pas déterminable alors même que le texte prévoit expressément que ces informations doivent être transmises afin d'établir des statistiques ; que l'article 4 de la loi du 8 décembre 1992 prévoit les conditions du traitement des données à caractère personnel et son article 5 énonce les cas dans lesquels un tel traitement peut être effectué ; qu'elle est indubitablement en droit de collecter et de traiter les données précitées ; qu'elle récolte en effet ces informations afin d'établir des statistiques qui lui permettront d'évaluer le fonctionnement de

l'aide juridique, tant au niveau des bénéficiaires de l'aide que des prestataires ; que les finalités de la collecte sont donc déterminées, explicites et légitimes ; qu'elle peut traiter ces mêmes données puisqu'elle est tenue d'assurer le droit à l'aide juridique, prévu par la Constitution, la loi du 6 juillet 2016 et diverses dispositions du Code judiciaire ; que le traitement est donc nécessaire « à l'exécution d'une mission d'intérêt public » ou à un « intérêt légitime », qui doit prévaloir sur la protection de la vie privée des personnes intéressées, au vu du fait qu'il s'agit d'informations brutes ; et que la doctrine considère que la protection des données personnelles doit être pragmatique.

B. Dernier mémoire du 17 décembre 2018

La partie adverse renvoie au rapport et à son mémoire en réponse.

C. Mémoire après réouverture des débats du 23 juillet 2021

La partie adverse ne revient pas sur le moyen.

D. Dernier mémoire du 14 novembre 2022

La partie adverse ne revient pas sur le moyen.

IX.3. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité partielle du moyen

Bien que l'article 4 de l'arrêté attaqué soit mentionné parmi les dispositions querellées, le moyen n'émet aucune critique à son encontre.

Ce dernier est donc irrecevable en tant qu'il est dirigé contre cette disposition.

B. Quant à la première branche

B.1. Rappel des principes

La Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, synthétisé le contenu du droit au respect de la vie privée comme suit :

« B.10.1. L'article 22 de la Constitution dispose :
"Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit".

B.10.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :
"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui".

B.10.3. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne précitée (Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un ensemble indissociable.

B.10.4. L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :
"1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.
2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes".

B.10.5. Les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne disposent :
"Art. 7. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications".
"Art. 8. 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.
2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.
3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante".

Dans le contrôle qu'elle exerce au regard des articles 7 et 8 précités, la Cour doit prendre en compte l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, qui dispose :
"Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui".

B.11. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée.

Ce droit a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que de la protection de ce droit relèvent notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom,

l'adresse, les activités professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières et les informations concernant des biens (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, §§ 47-48 ; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 66-68 ; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, § 57 ; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie*, §§ 29-31 ; 18 octobre 2011, *Khelili c. Suisse*, §§ 55-57 ; 9 octobre 2012, *Alkaya c. Turquie*, § 29 ; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § 26 ; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, § 31).

B.12. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus.

Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, *Kroon et autres c. Pays-Bas*, § 31 ; grande chambre, 12 octobre 2013, *Söderman c. Suède*, § 78).

B.13.1. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.13.2. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution impose également que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

De même, l'exigence de prévisibilité à laquelle la loi doit satisfaire pour être jugée conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme implique que sa formulation soit assez précise pour que chacun puisse - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - prévoir, à un degré raisonnable, dans les circonstances de la cause, les conséquences d'un acte déterminé (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55 ; grande chambre, 17 février 2004, *Maestri c. Italie*, § 30). La législation doit donner à chacun une indication suffisante sur les circonstances dans lesquelles et à quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant les droits protégés par la Convention (CEDH, grande chambre, 12 juin 2014, *Fernández Martínez c. Espagne*, § 117).

Plus particulièrement, lorsque l'intervention de l'autorité présente un caractère secret, la loi doit offrir des garanties suffisantes contre les ingérences arbitraires dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, en délimitant le pouvoir d'appréciation des autorités concernées avec une netteté suffisante, d'une part, et en prévoyant des procédures qui permettent un contrôle juridictionnel effectif, d'autre part (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 55 ;

6 juin 2006, Segerstedt-Wiberg c. Suède, § 76 ; 4 juillet 2006, Lupsa c. Roumanie, § 34).

B.13.3. Il découle dès lors de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22 de la Constitution qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, Rotaru c. Roumanie, § 57 ; grande chambre, 4 décembre 2008, S. et Marper c. Royaume-Uni, § 99).

Le niveau requis de précision de la législation concernée - laquelle ne peut du reste parer à toute éventualité - dépend notamment, selon la Cour européenne des droits de l'homme, du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et de la qualité de ses destinataires (CEDH, grande chambre, 4 décembre 2008, S. et Marper c. Royaume-Uni, §§ 95 et 96). Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'exigence de prévisibilité dans des domaines liés à la sécurité nationale ne pouvait avoir la même portée que dans d'autres domaines (CEDH, 26 mars 1987, Leander c. Suède, § 51 ; 4 juillet 2006, Lupsa c. Roumanie, § 33).

B.14.1. Une ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise mais aussi répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi.

Le législateur dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'une norme soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait établi un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.14.2. Pour juger de cet équilibre, la Cour européenne des droits de l'homme tient compte notamment des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 "pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel" (ci-après : la "Convention n° 108 ") (CEDH, 25 février 1997, Z c. Finlande, § 95 ; grande chambre, 12 janvier 2010, S. et Marper c. Royaume-Uni, § 103).

Cette Convention contient, entre autres, les principes relatifs au traitement de données à caractère personnel : licéité, loyauté, transparence, limitation des finalités, proportionnalité, exactitude, limitation de la conservation, intégrité et confidentialité, et responsabilité.

Pour interpréter ces principes, il y a lieu, en l'espèce, de tenir compte en particulier du contenu de la recommandation (2010)13.

B.14.3. Une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée par un traitement de données à caractère personnel, en l'occurrence par un accès et par l'utilisation par les services publics de certaines données personnelles au moyen de techniques particulières (CEDH, 26 mars 1987, Leander c. Suède, § 48 ; grande chambre, 4 mai 2000, Rotaru c. Roumanie, § 46 ; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, et C-594/12, Kärntner Landesregierung e.a.) doit donc reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur.

B.14.4. En ce qui concerne la proportionnalité, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne tiennent compte de l'existence ou non, dans la réglementation visée, des garanties matérielles et procédurales mentionnées en B.13.2.

Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient dès lors de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées, du caractère distinctif de la réglementation et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, § 59 ; décision, 29 juin 2006, *Weber et Saravia c. Allemagne*, § 135 ; 28 avril 2009, *K.H. e.a. c. Slovaquie*, §§ 60-69 ; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 101-103, 119, 122 et 124 ; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, §§ 37 et 42-44 ; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, §§ 35-37 ; 12 janvier 2016, *Szabó et Vissy c. Hongrie*, § 68 ; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, *C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, et C-594/12, Kärntner Landesregierung e.a.*, points 56-66).

B.15.1. Les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ont, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel, une portée analogue à celle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CJUE, grande chambre, *C-92/09 et C-93/09*, 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke GbR et autres*) et de l'article 22 de la Constitution. Il en va de même de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.15.2. La compatibilité de dispositions législatives avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, combinés avec des dispositions constitutionnelles analogues ou avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ne peut être examinée par la Cour qu'en ce que les dispositions attaquées mettent en œuvre le droit de l'Union (CJUE, grande chambre, 26 février 2013, *C-617/10, Åklagaren*, points 17 et suivants).

En l'espèce, il convient de prendre en compte la directive 95/46/CE et le règlement général sur la protection des données.

B.15.3. Dès lors que les dispositions attaquées concernent le traitement de données à caractère personnel relevant de l'application de ces actes législatifs de l'Union européenne, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sont combinés avec les dispositions constitutionnelles analogues ou avec les articles 10 et 11 de la Constitution. »

Elle a encore récemment jugé, dans son arrêt n° 26/2023 du 16 février 2023, que :

« B.74.1. L'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. Il garantit ainsi à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi, le décret ou l'ordonnance même. À cet égard, quelle que soit la matière concernée, les éléments suivants constituent en principe, des éléments essentiels : (1°) la catégorie de données traitées; (2°) la catégorie de personnes concernées; (3°) la finalité poursuivie par le traitement; (4°) la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données (avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi "relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique", Doc. parl., Chambre, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 119). »

Dès lors que la première branche du moyen n'invoque pas la violation du principe de *standstill*, mais la violation du principe de légalité garanti par l'article 22 de la Constitution, tel que défini ci-dessus, il est indifférent que la transmission d'un rapport justificatif reprenant certaines informations au ministre de la Justice fût déjà prévue au moment de l'adoption de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité.

La première branche repose sur la violation du principe de légalité prévu par l'article 22 de la Constitution, tel qu'exposé ci-avant.

L'interprétation large donnée par la Cour européenne des droits de l'homme à la notion de loi au sens de l'article 8.2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est donc pas pertinente pour apprécier le caractère fondé ou non de cette branche.

B.2. Quant à l'article 1^{er}, b), de l'arrêté attaqué

L'article 1^{er}, b), de l'arrêté attaqué remplace l'article 2, 2°, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, par la disposition suivante :

- « Les bâtonniers adressent aux autorités visées à l'article 488 du même Code, avant le 31 octobre de chaque année, une liste numérique des avocats qui ont fourni des prestations visées au 1°, alinéa 1^{er}, en mentionnant pour chacun d'eux :
- a) par désignation et commission d'office :
 - l'identité et le domicile de la personne assistée ;
 - les points attribués en raison de prestations accomplies à l'égard de personnes bénéficiant de la gratuité totale de l'aide ;
 - les points attribués en raison de prestations accomplies à l'égard de personnes bénéficiant d'une gratuité partielle de l'aide, ainsi que le montant des contributions payées visées à l'article 508/17 § 2 ;
 - la matière ;
 - l'indemnité de procédure perçue ;
 - les contributions perçues et non perçues visées à l'article 508/17 § 1 deuxième et troisième alinéa ;
 - les points attribués pour les déplacements ;
 - b) les totaux des points et des montants visés sous a).

Les bâtonniers mentionnent également, pour l'ensemble du barreau, les totaux des points et des montants visés sous b). »

L'article 2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 a pour objet de fixer les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de l'indemnité due aux avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne.

Le point 2° de cet article 2 définit une étape du processus au terme duquel la valeur du point et, par conséquent, de l'indemnité due à chaque avocat sont calculées.

La première branche critique, en ce qui concerne la liste visée par l'article 1^{er}, b), de l'arrêté attaqué, la mention des « identité et domicile de la personne assistée » et de la « matière ».

Sans avoir à examiner si l'inscription d'une matière traitée par un avocat constitue une donnée à caractère personnel relative à celui-ci, il convient de constater que l'inscription, dans une liste, du nom et du domicile d'une personne ayant bénéficié de l'aide juridique, ainsi que de la matière dans laquelle cette désignation est intervenue et la communication de cette liste à une autre autorité, constituent un traitement de données à caractère personnel du justiciable.

La liste visée à l'article 508/17, § 5, alinéa 2, du Code judiciaire portait, avant l'annulation de cette disposition par l'arrêt n° 77/2018 de la Cour constitutionnelle, sur « une description des cas dans lesquels une exemption visée à l'alinéa 1^{er} a été accordée, le nombre total d'exemptions accordées et le montant total que représentent ces exemptions » et non tous les éléments repris à l'article 2, 2°, alinéa 1^{er}, susmentionné.

Cette disposition législative ne pouvait donc servir de fondement à la mention de l'identité et du domicile de la personne assistée et de la matière dans laquelle la désignation est intervenue, telle que prévue à l'alinéa 1^{er}, a), premier tiret et quatrième tiret.

L'article 508/19, § 2, alinéa 3, du Code judiciaire prévoit que « Le bâtonnier communique le total des points de son barreau aux autorités visées à l'article 488, lesquelles communiquent le total des points de tous les barreaux au Ministre de la Justice. »

Cette disposition – qui vise le contenu de l'article 2, 2°, alinéa 1^{er}, b) de l'arrêté attaqué – ne permet pas l'établissement d'une liste reprenant l'identité et le domicile du justiciable et la matière dans laquelle la désignation est intervenue, et la communication ultérieure de ces informations à l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone et à l'Orde van Vlaamse Balies.

L'article 508/19, § 3, du même code dispose que « Dès réception de l'information visée au § 2, le Ministre de la Justice peut faire effectuer un contrôle selon les modalités qu'il détermine après concertation avec les autorités visées à l'article 488. Il ordonne le paiement de l'indemnité à ces autorités qui en assurent la répartition, le cas échéant, par le biais des ordres des avocats. »

Si cette disposition permet au ministre de la Justice de faire effectuer un contrôle sur la base du total des points de tous les barreaux, elle n'habilite toutefois pas le Roi à prévoir que le bâtonnier de chaque arrondissement doit communiquer à l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone ou à l'Orde van Vlaamse Balies une liste reprenant l'identité et le domicile du justiciable, d'une part, et la matière dans laquelle la désignation est intervenue, d'autre part.

Cette disposition légale ne peut donc être interprétée comme autorisant la communication d'une telle information à l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone ou à l'Orde van Vlaamse Balies.

La première branche est donc fondée en tant qu'elle vise l'article 2, 2°, alinéa 1^{er}, a), premier tiret et quatrième tiret, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, inséré par l'article 1^{er}, b), de l'arrêté attaqué.

L'annulation de ces dispositions peut, par ailleurs, intervenir sans modifier la portée des dispositions non annulées de l'arrêté attaqué.

B.3. Quant à l'article 3 de l'arrêté attaqué

L'article 3 de l'arrêté attaqué remplace l'article 3 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, par la disposition suivante :

- « Les autorités visées à l'article 488 du Code judiciaire adressent les statistiques et les listes au ministre de la Justice pour le 1^{er} juin de chaque année, dans le respect du secret professionnel qui s'impose aux avocats.
Ces statistiques et ces listes contiennent :
- a) le nombre de points à indemniser et subdivisé par barreau et en totalité ;
 - b) le nombre de points à indemniser et par catégorie de bénéficiaires ;
 - c) le nombre moyen de points par dossier ;

- d) le nombre de désignations ;
- e) le nombre d'avocats qui fournissent une aide juridique ;
- f) le nombre de rapports clôturés ;
- g) l'évolution du budget et évolution de la valeur du point ;
- h) le nombre de désignations par catégorie de personnes ;
- i) l'indication du montant total des indemnités payées, une ventilation de ce montant en fonction, d'une part, de l'aide juridique aux personnes bénéficiant de la gratuité totale ainsi que le montant total des montants payés, en vertu de l'article 508/17 § 1 alinéa 1 et 2 et le montant total des indemnités de procédures perçues, d'autre part, de l'aide juridique aux personnes bénéficiant de la gratuité partielle, ainsi que l'indication du montant total des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1 alinéa 1, 2 et 3 et le montant total des indemnités de procédure perçues ;
- j) pour chaque avocat, l'indication du montant des indemnités payées, des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1, alinéas 1, 2 et 3 et les indemnités de procédure perçues, ainsi que le nombre de désignations attribuées ;
- k) par personne assistée, l'indication du montant de l'indemnité payée et, le cas échéant, des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1, alinéas 1, 2 et 3 et de l'indemnité de procédure perçue. »

La critique est dirigée contre l'ensemble des mentions reprises dans la disposition en cause.

Parmi les informations visées par cette liste, seules celles mentionnées aux *litteras* j) et k) constituent des données à caractère personnel, les autres mentions ne pouvant être rattachées à une personne en particulier.

La partie adverse indique, certes, dans son mémoire en réponse, que les listes et statistiques transmises au ministre reposeront sur des données brutes.

Cette dernière précision, que ne contient pas l'article 3 querellé, qui se limite à indiquer que les statistiques et listes sont adressées au ministre de la Justice « dans le respect du secret professionnel qui s'impose aux avocats », n'énervé en rien le fait que les éléments susmentionnés constituent des données à caractère personnel du justiciable et de l'avocat.

L'article 508/17, § 5, alinéa 2, du Code judiciaire visait, avant son annulation par l'arrêt n° 77/2018 de la Cour constitutionnelle, l'établissement d'une liste des cas dans lesquels un justiciable est exempté de l'obligation de verser une contribution à son avocat.

Elle ne visait pas les informations reprises aux *litteras* j) et k) susmentionnés.

L'article 508/19, § 2, alinéa 3, du Code judiciaire ne peut davantage servir de fondement légal à l'inscription des *litteras j)* et *k)* dans des listes ou statistiques, ces informations ne concernant pas le total des points de chaque barreau.

Si l'article 508/19, § 3, du même code permet au ministre de la Justice de faire effectuer un contrôle sur la base du total des points de tous les barreaux, elle n'habilite toutefois pas le Roi à prévoir que, pour pouvoir effectuer ce contrôle, « pour chaque avocat, l'indication du montant des indemnités payées, des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1, alinéas 1, 2 et 3 et les indemnités de procédure perçues, ainsi que le nombre de désignations attribuées » et « par personne assistée, l'indication du montant de l'indemnité payée et, le cas échéant, des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1, alinéas 1, 2 et 3 et de l'indemnité de procédure perçue » doivent lui être communiqués.

L'inscription de ces mentions ne trouvent donc aucun fondement dans cette disposition légale.

Le moyen est donc fondé en tant qu'il est dirigé contre les *litteras j)* et *k)* insérés par l'article 3 de l'arrêté attaqué dans l'article 3 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999.

L'annulation de ces dispositions peut, par ailleurs, intervenir sans modifier la portée des dispositions non annulées de l'arrêté attaqué.

C. Quant à la seconde branche

Telle qu'elle est présentée dans la requête en annulation, la critique n'est dirigée que contre la liste visée à l'article 3 de l'arrêté attaqué.

La seconde branche est donc uniquement examinée à l'égard de cette mention.

Parmi les informations visées par cette liste, seules celles mentionnées au *litteras j)* et *k)* constituent des données touchant à la vie privée de la personne visée, les autres mentions ne pouvant être rattachée à une personne en particulier.

Dès lors que l'illégalité de l'inscription de ces mentions dans la liste a été constatée dans le cadre de la première branche, il n'y a plus lieu d'examiner la seconde branche.

D. Quant à la troisième branche

La troisième branche est invoquée pour la première fois dans le mémoire en réplique.

Cette branche, qui pouvait être invoquée dans la requête, est tardive, et la requérante ne soutenant pas qu'elle touche à l'ordre public, est donc irrecevable.

X. Sixième moyen

X.1. Thèse des parties requérantes

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes prennent un moyen, nouveau, qu'elles intitulent « Quant au recours introduit contre la loi du 6 juillet 2016 ».

Elles y indiquent qu'elles ont introduit un recours en annulation contre la loi du 6 juillet 2016 sur la base de laquelle l'arrêté attaqué a été adoptée, dans lequel elles invoquent plusieurs moyens ; qu'il s'agit d'un moyen d'ordre public ; et qu'il conviendrait que le Conseil d'État pose des questions préjudicielles reprenant ces moyens.

Dans leur dernier mémoire, elles indiquent que la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur le recours en annulation et qu'il n'y a donc pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel.

Elles ne reviennent plus ultérieurement sur ce moyen.

X.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse ne se prononce pas sur ce moyen dans ses écrits de procédure.

X.3. Appréciation du Conseil d'État

Le moyen, qui repose sur l'absence de fondement légal de l'arrêté attaqué, touche à l'ordre public et peut donc être invoqué pour la première fois dans le mémoire en réplique.

L'arrêté attaqué trouve son fondement dans diverses dispositions du Code judiciaire, telles que modifiées par la loi du 6 juillet 2016.

Par son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, la Cour constitutionnelle a annulé diverses dispositions de cette loi relatives à la contribution forfaitaire devant être payée par le bénéficiaire de l'aide juridique et a maintenu partiellement les effets de ces dispositions.

Il convient donc de rouvrir les débats pour examiner l'incidence de cette annulation sur les dispositions de l'arrêté attaqué.

XI. Septième moyen

XI.1. Thèse des parties requérantes

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes prennent un moyen, nouveau, de la violation des articles 3.1, 9, b), et 11 de la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires, des articles 6, §§ 1^{er} et 3, c), et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 1^{er} du 12^{ème} protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 14, §§ 1^{er} et 3, d), et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 20, 21 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Dirigeant leurs critiques contre l'article 1^{er}, c), de l'arrêté attaqué, elles soutiennent en substance que le régime mis en place par l'arrêté attaqué, l'arrêté ministériel du 19 mai 2016 et les dispositions du Code judiciaire relatives à l'aide juridique de deuxième ligne risque d'inciter les personnes suspectées ou accusées de renoncer au droit à bénéficier de l'assistance d'un avocat, sans qu'il s'agisse d'une renonciation volontaire et univoque ; et qu'il conviendrait à tout le moins de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

Dans leur dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure du 18 janvier 2019, elles se réfèrent, d'une part, au rapport de Monsieur le premier auditeur qui indique que la disposition querellée doit être annulée sur la base du

premier moyen, de sorte que le moyen est irrecevable et, d'autre part, à leur mémoire en réplique.

Elles ne reviennent plus ultérieurement sur ce moyen.

XI.2. Thèse de la partie adverse

La partie adverse ne se prononce pas sur ce moyen dans ses écrits de procédure.

XI.3. Appréciation du Conseil d'État

Dès lors qu'il apparaît que le premier moyen n'est pas fondé, il convient de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur désigné par Monsieur l'auditeur général de rédiger un rapport complémentaire.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les premier, deuxième et troisième moyens sont rejetés.

Article 2.

Le cinquième moyen est partiellement fondé et partiellement rejeté.

Article 3.

Les débats sont rouverts.

Article 4.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction du présent recours.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

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