

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.410 du 22 septembre 2023

A. 220.470/XI-21.293

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 Coordination et Initiatives pour et avec les Réfugiés et les Etrangers (CIRE),**
4. **l'association sans but lucratif Ligue des Droits de l'Homme (LDH),**
5. **l'association sans but lucratif Syndicats des Avocats pour la Démocratie (SAD),**
6. **l'association sans but lucratif Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen (Vlaams Netwerk),**
7. **l'association sans but lucratif Vluchtelingenwerk Vlaanderen (VWV),**
8. **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^{es} Sébastien DEPRE, Charles-Henri
de la VALLEE POUSSIN et
Maxime CHOMÉ, avocats,
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

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

II. Procédure

Un arrêt n° 250.979 du 18 juin 2021 a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un mémoire après réouverture des débats.

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

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. Recevabilité du recours

IV.1. Thèse de la partie requérante

Dans le dernier mémoire après réouverture des débats du 9 juillet 2021, les parties requérantes exposent que l'abrogation de l'arrêté attaqué par l'article 13 de la loi du 31 juillet 2020 modifiant le Code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire par l'augmentation des plafonds de revenus applicables en la matière n'a pas d'effet rétroactif ; que l'arrêté attaqué a produit ses effets à plusieurs reprises entre le 1^{er} septembre 2016 et le 1^{er} septembre 2020 ; que le Conseil d'État considère qu'une partie conserve un intérêt à l'annulation d'un acte entretemps abrogé, notamment s'il a été appliqué ou a été en vigueur ; que l'arrêté attaqué a connu de nombreux cas d'application et aura encore des effets sur des procédures juridictionnelles ou administratives en cours, notamment en cas de recours contre une décision refusant l'octroi de l'aide juridique de deuxième ligne ; que de nombreux justiciables ont subi un dommage en raison de l'application de l'arrêté attaqué, ce qui pourrait donner lieu à réparation ; et qu'elles conservent donc intérêt à leur recours.

IV.2. Thèse de la partie adverse

Dans le dernier mémoire après réouverture des débats du 23 juillet 2021, la partie adverse expose que l'article 13 de la loi du 31 juillet 2020 a abrogé l'arrêté royal du 18 décembre 2003, que modifie l'arrêté attaqué, de sorte que ce dernier a également été abrogé et que le recours a perdu son objet.

IV.3. Appréciation du Conseil d'État

L'arrêté attaqué modifie diverses dispositions de l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire.

L'article 13 de la loi du 31 juillet 2020 a abrogé, à partir du 1^{er} septembre 2020, l'arrêté royal du 18 décembre 2003.

La partie adverse ne conteste, toutefois, pas que les dispositions de l'arrêté attaqué ont été en vigueur du 1^{er} septembre 2016 au 31 août 2020 et qu'elles ont donc produit leurs effets pendant cette période.

Les parties requérantes conservent donc leur intérêt au recours à l'annulation de l'arrêté attaqué.

V. Connexité

Les parties requérantes sollicitent la jonction au présent recours des requêtes qu'elles ont introduites contre, d'une part, l'arrêté royal du 21 juillet 2016 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique et, d'autre part, l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite.

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.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le premier, de la violation des articles 33, 105 et 108 de la Constitution, des articles 508/13, alinéa 2, 508/17, § 1^{er}, alinéa 4, 508/17, § 4, alinéa 2, et 676 du Code judiciaire et du défaut de base légale admissible.

Critiquant l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, elles estiment qu'aucune disposition légale n'habilitait le Roi à autoriser les bureaux d'aide juridique à juger des « signes et indices qui laisseraient apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés » ni même à prévoir une telle règle (article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, nouveau de l'arrêté royal du 18 décembre 2003) et à autoriser le bureau d'aide juridique à demander à des tiers, y compris les instances publiques, toutes les informations utiles afin de vérifier que les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne sont remplies (article 1^{er}, § 3, nouveau de l'arrêté royal du 18 décembre 2003).

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que le pouvoir que le Roi tire de l'article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire de préciser les pièces que les justiciables doivent produire n'inclut pas celui de requérir des pièces auprès de tiers ; que le pouvoir qu'il tire de la même disposition de déterminer « l'ampleur de ces moyens d'existence, les pièces justificatives à produire ainsi que les personnes assimilées à celles dont les moyens d'existence sont insuffisants » ne l'habilite pas à autoriser les bureaux d'aide juridique à écarter du bénéfice de cette aide les justiciables qui laisseraient apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés ; qu'un tel critère laisse une large place à l'arbitraire, notamment car des motifs culturels peuvent influencer sur l'apparence des justiciables ; et qu'un même raisonnement peut être tenu à propos de la possibilité de refuser l'aide juridique.

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

Les parties requérantes exposent, à propos de la prise en compte « des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés », que l'article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire habilite le Roi à déterminer l'ampleur des moyens d'existence à prendre en compte pour déterminer si une personne a le droit de bénéficier de l'aide juridique ; que les contours de cette habilitation ont été définis au point B.8.4 de l'arrêt n° 77/2018 de la Cour constitutionnelle ; que le Roi doit donc déterminer la nature des moyens d'existence à prendre en considération et l'ampleur de ces moyens ; qu'en indiquant qu'il convient de prendre en compte les signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, le Roi ne détermine pas la nature et l'ampleur des moyens d'existence mais institue un mécanisme destiné à déceler des moyens d'existence supérieurs à ceux déclarés, mécanisme que l'article 508/13, précité, ne l'autorise toutefois pas à adopter ; et que ce mécanisme ne concerne pas la détermination des pièces justificatives à produire mais vise à remettre en cause les moyens déclarés.

Elles précisent, à propos de la possibilité de demander à des tiers de produire toutes les informations jugées utiles, que les articles 206 à 208 de la loi du 21 décembre 2018, qui y apportent un fondement légal, font l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle.

D. Dernier mémoire après réouverture des débats du 9 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.
E. Demande de poursuite de la procédure du 5 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué en tant qu'il concerne l'article 1^{er}, § 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003

L'article 1^{er}, § 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel qu'inséré par l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, énonce :

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

Dans l'avis 59.718/3 rendu le 18 juillet 2016 sur un projet d'arrêté royal 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, qui deviendra l'arrêté royal du 3 août 2016, la section de législation du Conseil d'État a indiqué ce qui suit :

« 3.2. L'article 1^{er}, § 3, en projet et l'article 2, alinéa 7, en projet prévoient la possibilité pour le bureau d'aide juridique ou selon le cas, le bureau d'assistance judiciaire ou le juge, de demander soit au justiciable soit à des tiers, y compris des organes publics, toutes les informations jugées utiles, entre autres le dernier avertissement-extrait de rôle, afin de vérifier que les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire sont remplies. Selon la déléguée, le fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans le futur article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire, qui habilite notamment le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les pièces justificatives à produire. Elle souligne également que l'article 508/13, alinéa 3, de ce même code prescrit que le bureau d'aide juridique vérifie si les conditions de gratuité sont remplies.

Indépendamment du fait que les dispositions légales citées ne contiennent pas de délégation au Roi sur la base de laquelle le bureau d'aide juridique peut activement recueillir des informations auprès de tiers (tout comme il n'est du reste pas prévu de délégation de l'espèce pour le bureau d'assistance judiciaire ni pour le tribunal dans les articles 665 et suivants du Code judiciaire), le Conseil d'État n'aperçoit pas dans quels cas les tiers concernés (même s'il s'agit d'organes publics) pourraient fournir de telles informations, compte tenu de la réglementation sur la protection de la vie privée et sur le secret professionnel. En l'absence d'un fondement juridique exprès permettant pareille restriction de la protection de la vie privée et du secret professionnel, la disposition en projet semble dès lors inutile. »

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 206 de la loi du 21 décembre 2018, modifié l'article 508/13, alinéa 3, 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 sa modification par l'article 206 de la loi du 21 décembre 2018, le paragraphe 3 de l'article 508/13, alinéa 3, du Code judiciaire a été complété par la phrase suivante :

« A cette fin, le Roi autorise le bureau d'aide juridique à demander des pièces justificatives non seulement au justiciable mais également à des tiers selon les modalités qu'il détermine. »

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 arrêtés 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).

La disposition visée par les parties requérantes trouve donc un fondement dans l'article 508/13, alinéa 3, du Code judiciaire.

Le moyen n'est donc pas fondé en tant qu'il vise la disposition querellée.

B. Quant à l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué en tant qu'il concerne l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003

L'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel qu'inséré par l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué dispose :

« Pour la détermination du revenu visé aux 1^o et 2^o il est tenu compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et son unique et propre habitation. »

L'article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire, tel qu'il était applicable lors de l'adoption de l'arrêté attaqué, confie au Roi le soin de déterminer, d'une part, l'ampleur des moyens d'existence permettant de déterminer si une personne peut ou non bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou totalement gratuite et, d'autre part, les pièces justificatives à produire ainsi que les personnes assimilées à celles dont les moyens d'existence sont insuffisants. L'alinéa 3 de cette même disposition charge le bureau d'aide juridique de vérifier si les conditions ainsi prescrites sont remplies.

Il ne ressort pas de cette disposition que seuls les moyens d'existence déclarés par le demandeur d'aide juridique gratuite devraient être pris en considération pour apprécier s'il peut ou non bénéficier de celle-ci.

Comme la Cour constitutionnelle l'a exposé dans son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, l'article 23 de la Constitution impose au Roi, lorsqu'Il exécute l'article 508/13, alinéa 2, précité, « de déterminer avec précision non seulement la nature des moyens d'existence à prendre en considération, mais également leur ampleur », étant entendu que « la notion de moyens d'existence doit être circonscrite par le Roi de façon à ne retenir que les revenus et les éléments du patrimoine du justiciable qui lui permettent effectivement de s'acquitter des frais de justice et des honoraires d'avocats et à en exclure les éléments qui, bien qu'ils constituent des moyens permettant au justiciable et à sa famille de subsister, ne lui sont d'aucun secours lorsqu'il s'agit de faire face aux dépenses, non prévues et exceptionnelles, occasionnées par une procédure judiciaire » (B.8.4).

Cette obligation n'empêche toutefois pas le Roi, lorsqu'Il définit lesdits moyens et leur ampleur, de prévoir, par ailleurs, qu'il y a lieu, pour déterminer si un justiciable peut bénéficier de l'aide juridique gratuite au regard de ses moyens d'existence, de tenir compte « des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés », éléments qui entrent en ligne de compte pour apprécier la capacité d'un justiciable à assumer le coût d'une assistance en justice.

Le Roi n'a donc pas méconnu l'article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire en adoptant la disposition en cause.

Le moyen n'est, par conséquent, pas fondé en tant qu'il vise la disposition querellée.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le deuxième, de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, des articles 508/13, alinéa 2, 508/17, § 1^{er}, alinéa 4, 508/17, § 4, alinéa 2, et 676 du Code judiciaire, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs et de l'excès de pouvoir.

Elles indiquent que l'article 1^{er}, § 3, de l'arrêté attaqué adjoint à l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, un nouvel alinéa qui prévoit qu'il est tenu compte, pour la détermination du revenu du demandeur, « de tout autre

moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés ».

Elles relèvent qu'en vertu de l'article 23 de la Constitution, la jouissance du droit à l'aide juridique est garantie par « la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 » ; que cette disposition garantit que la jouissance de ce droit fondamental ne pourra être limitée qu'à la suite d'une décision d'une assemblée délibérante démocratiquement élue ; que la possibilité de refuser l'aide juridique sur la base d'une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés constitue une telle limitation ; qu'une telle limitation est contraire au principe de légalité ; que l'habilitation n'est pas définie de manière suffisamment précise et ne porte pas sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels auraient été fixés préalablement par le législateur ; et que c'est au législateur qu'il appartenait de définir la notion peu précise de « signes et indices laissant apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés ».

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent, tant en ce qui concerne la recevabilité qu'en ce qui concerne le fondement du moyen, en renvoyant à leur nouveau moyen d'ordre public.

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

Les parties requérantes, citant le point B.5.4 de l'arrêt n° 77/2018 de la Cour constitutionnelle, estiment que l'article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire n'habilite pas le Roi à décider qu'il convient de prendre en compte les « signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés » pour déterminer si une personne peut bénéficier de l'aide juridique et se réfèrent à leur premier moyen ; que, par la disposition querellée, le Roi instaure un mécanisme permettant de déceler des moyens d'existence supérieurs à ceux déclarés ; que ce mécanisme n'est pas une mesure dont le législateur a déterminé l'objet ; qu'au vu du principe de légalité contenu à l'article 23 de la Constitution, le Roi ne pouvait se fonder sur Son pouvoir général d'exécution ; que, dans l'avis rendu sur l'arrêté royal du 21 juillet 2016, la section de législation a considéré qu'il s'agit de la mise en œuvre du droit à l'aide juridique ; que la loi du 21 décembre 2018 n'a pas d'incidence sur le grief puisque la prise en compte des « signes et indices qui

laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés » n'est toujours pas prévue par la loi ; et qu'il conviendrait en tout état de cause d'attendre que la Cour constitutionnelle se soit prononcée sur les recours en annulation introduits contre cette loi.

D. Dernier mémoire après réouverture des débats du 9 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

E. Demande de poursuite de la procédure du 5 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

VII.2. Appréciation du Conseil d'État

Comme la Cour constitutionnelle l'a exposé dans son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution « n'interdit [...] pas au législateur d'accorder des délégations au pouvoir exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet. [Il] n'impose dès lors pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit à l'aide juridique et ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci » (B.5.4).

Elle a, à cet égard, jugé, dans le même arrêt, qu'« en retenant la notion d'insuffisance des moyens d'existence, le législateur a déterminé une des conditions d'exercice du droit à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire et a dès lors suffisamment déterminé l'objet de la délégation conférée au Roi » (B.7.1) et qu'« [e]n ce qu'[il] habilite[...] le Roi à déterminer la nature et l'ampleur des moyens d'existence à prendre en considération pour l'octroi du droit à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire, [l'article 508/13, alinéa 2, nouveau du Code judiciaire] ne viole[...] pas le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution » (B.7.2).

S'étant vu attribuer par l'article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire, la compétence de déterminer l'ampleur des moyens d'existence permettant l'octroi du bénéfice de l'aide juridique gratuite, sans que ceux-ci soient limités aux moyens déclarés par le demandeur, le Roi était donc autorisé à prévoir que, pour déterminer lesdits moyens, il y a le cas échéant lieu de tenir compte « des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés »,

éléments qui entrent en ligne de compte pour apprécier la capacité d'un justiciable d'assumer le coût d'une assistance en justice.

Le Roi n'a donc pas, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, institué un mécanisme qu'Il n'était pas habilité à adopter.

Enfin, la notion de « signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés », semblable au demeurant à celle inscrite à l'article 341 du Code des impôts sur les revenus 1992, quoi qu'énoncée dans des termes larges, est toutefois suffisamment précise pour en déterminer la portée, s'agissant des éléments qui permettent de considérer que le demandeur dispose, en réalité, de moyens d'existence supérieurs à ceux qu'il déclare. La décision de refus d'octroi de l'aide juridique de deuxième ligne que prendrait le bureau d'aide juridique doit, conformément à l'article 508/15 du Code judiciaire, être motivée et peut, comme le prévoit son article 508/16 et son article 580, 18°, faire l'objet d'un recours devant le tribunal du travail. L'éventuelle application arbitraire du critère fixé par la disposition querellée est étrangère à l'arrêté attaqué, mais résulterait de la décision refusant l'octroi de l'aide juridique de deuxième ligne.

Le moyen n'est donc pas fondé.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le troisième, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, et § 3, c), de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14, § 1^{er}, et § 3, d), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des articles 13 et 23 de la Constitution, du principe de sécurité juridique et du principe de légitime confiance dans l'administration.

Elles dirigent leur moyen contre l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel que modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, qui énonce que « Pour la détermination du revenu visé aux 1^o et 2^o il est tenu compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus des biens

immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et son unique et propre habitation », contre l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel que modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, qui dispose que « Sauf preuve contraire, est présumé être une personne ne bénéficiant pas de moyens d'existence suffisants : [...] », contre l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel que modifié par l'article 2, 3^o, de l'arrêté attaqué, qui prévoit que « Pour la détermination du revenu visé au 1^o et 2^o, il est tenu compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et sa propre et unique habitation », et contre l'article 2^{ter} de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel que modifié par l'article 4 de l'arrêté attaqué, qui énonce que « Sans préjudice de l'article 1 et 2 du présent arrêté, l'aide juridique gratuite est refusée s'il apparaît que le justiciable dispose de capitaux, d'avantages et si des signes et indices laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, qui permettent de conclure qu'il est en mesure de payer son avocat lui-même. »

Après avoir exposé le contenu des dispositions et principes dont elles invoquent la violation, elles soutiennent, dans une première branche, que les dispositions de l'arrêté attaqué, en remplaçant la notion de « revenus » par celle de « moyens d'existence », en remplaçant des présomptions irréfragables par des présomptions réfragables et en permettant de refuser l'aide juridique gratuite si des signes et indices laissent apparaître des moyens d'existence supérieurs à ceux déclarés, portent atteinte, d'une part, à l'obligation de *standstill* en matière d'accès à l'aide juridique et, d'autre part, au droit d'accès à la justice, aux droits de la défense et au droit à un procès équitable.

Elles avancent que l'acte attaqué emporte un recul dans la protection des droits par rapport à l'ancienne version de l'arrêté royal du 18 décembre 2003 (énonciation des revenus à prendre en compte et possibilité de prendre en compte les « signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés », transformation de présomptions irréfragables en présomptions réfragables, possibilité de refuser l'aide juridique si le justiciable « dispose de capitaux, d'avantages et de signes et indices laissant apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, qui permettent de conclure qu'il est en mesure de payer son avocat lui-même »); que l'article 23, alinéa 3, 2^o, de la

Constitution vise, selon la Cour constitutionnelle, en premier lieu à protéger la personne qui se trouve en état de détresse ; que les travaux préparatoires de l'arrêté attaqué ne contiennent aucune considération sur les motifs justifiant un tel recul ; que le contrôle du juge doit donc être plus étendu ; que le Gouvernement n'a réalisé l'étude d'impact qu'*in extremis*, qui contient un commentaire relatif à un impact positif supposé sur la lutte contre la pauvreté et un impact positif sur l'égalité des chances et la cohésion sociale ; et que cette analyse contient des contre-vérités et ne constitue pas la justification systématique (but poursuivi, exposé du caractère approprié, nécessaire et proportionné du recul au regard du but poursuivi) du recul découlant de l'atteinte au principe de *standstill*, qui constitue une exigence formelle dans le chef de l'autorité réglementaire.

Elles indiquent que l'objectif du projet de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique était de rechercher un équilibre entre l'accès des justiciables à la justice et une rémunération plus équitable des avocats, 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 afin d'assurer une indemnisation appropriée des avocats ; que l'objectif d'assurer une indemnisation appropriée des avocats est légitime ; que l'objectif de limiter la croissance des dossiers repose sur des données statistiques qui ne tiennent pas compte des causes possibles de l'augmentation du nombre de dossiers (augmentation de la population, augmentation de la pauvreté, permanences Salduz...) ; que le constat selon lequel il y aurait une augmentation du nombre de procédures est donc critiquable du point de vue méthodologique ; que la Cour des comptes a indiqué en 2011 que le nombre de dossiers clôturés avec points avait connu une augmentation de 10,03 % en cinq ans alors que le nombre de points avait augmenté de 8,72 % ; que l'objectif de limiter la croissance des dossiers est critiquable ; que les abus invoqués par le législateur ne sont ni précisés ni justifiés ; et que l'objectif de réduire le nombre de procédures, sans distinguer les procédures abusives des autres, n'est pas légitime.

Elles considèrent que la mesure n'est pas de nature à atteindre l'objectif poursuivi ; que les mesures restreindront certes le nombre de dossiers mais ne permettront pas de garantir l'accès pour tous à la justice ; que la notion plus floue de « moyens d'existence » place de nombreux justiciables dans l'obligation de fournir une preuve négative puisqu'il est possible de tenir compte de l'aide de tiers, de signes extérieurs de richesse..., notions floues qui introduisent une incertitude quant à la possibilité de bénéficier de l'aide juridique ; que le remplacement des présomptions irréfragables par des présomptions réfragables introduit une incertitude quant à la possibilité d'avoir accès à l'aide juridique ; que des personnes pourraient

être privées du bénéfice de l'aide juridique gratuite parce qu'elles ne pourraient pas démontrer qu'elles sont sans moyens d'existence ; que les personnes les plus défavorisées ont déjà du mal à faire valoir leurs droits ; que l'octroi d'une aide sociale ne se fait qu'au terme d'une enquête sociale menée par une personne spécialisée ; qu'il en va de même pour les bénéficiaires de la GRAPA ; qu'il existe un risque que ces personnes ne fassent pas valoir leurs droits si elles doivent affronter ces difficultés à un moment de crise ; qu'en ne distinguant pas les procédures « en demande » ou « en défense », la mesure n'aura pas d'effet sur le nombre de procédures menées ; que certaines procédures en recouvrement de dettes sont lancées sans tentatives de conciliation préalable ; que cette mesure s'ajoute aux autres mesures déjà adoptées et qui réduisent l'accès à la justice des personnes les plus défavorisées (augmentation des droits de greffe, instauration de la TVA sur les honoraires d'avocats...) ; qu'il est illusoire de croire que les honoraires des avocats augmenteront grâce aux contributions payées par les justiciables ; que la première source d'iniquité tient à l'incertitude dans laquelle se trouvent les avocats quant à ce qu'ils gagneront, qui n'est pas modifiée par l'arrêté attaqué ; et que le seul objectif qui sera atteint est celui d'une limitation de la croissance de dossiers, mais cela impliquera une renonciation à faire valoir leurs droits pour une série de personnes.

Elles estiment que la mesure n'est ni nécessaire ni proportionnée ; que la mesure n'est pas nécessaire pour limiter la croissance des dossiers puisqu'elle ne distingue pas les procédures abusives des autres procédures ; que cette question avait déjà été abordée lors des discussions de la loi à propos du ticket modérateur ; qu'une manière de limiter les procédures abusives aurait pu être de renforcer les sanctions *a posteriori* ou de distinguer les procédures « en demande » ou « en défense » ; que l'objectif d'assurer une rémunération plus équitable pour les avocats, sans assurer un refinancement du système constitue un recul, qui fait reposer le financement de ce système sur les plus faibles ; qu'au vu de l'incertitude sur la rémunération des avocats, il ne peut être soutenu que la limitation de la croissance des dossiers permettra une aide juridique de meilleure qualité ; que la mesure n'est pas proportionnée puisque, en 2010-2011, environ 20.000 dossiers avaient été clôturés ; que la mesure touche une frange importante de la population, qui est aussi la plus vulnérable ; que les bénéfices escomptés sont essentiellement d'ordre financier ; et que, puisque d'autres mesures auraient pu être adoptées, il y a lieu d'admettre qu'il n'a pas été procédé à une mise en balance des différents intérêts en présence.

Elles soutiennent, dans une seconde branche, que les dispositions attaquées compliquent à outrance les obligations administratives des avocats et leur imposent une inconfortable mission de contrôle lors des premiers contacts ; et que ces dispositions découragent bon nombre d'avocats de pratiquer dans le cadre de

l'aide juridique de seconde ligne et rendent donc plus complexe la possibilité de trouver un avocat, ce qui porte atteinte, d'une part, à l'obligation de *standstill* en matière d'accès à l'aide juridique et, d'autre part, au droit d'accès à la justice, aux droits de la défense et au droit à un procès équitable.

Elles indiquent qu'il y a un recul du point de vue des avocats, qui doivent accomplir de nombreuses formalités administratives supplémentaires pour obtenir une désignation et exercer un contrôle préalable plus poussé ; que de nombreux avocats se détourneront de l'aide juridique, d'autant que l'arrêté royal du 21 juillet 2016 et l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 ont introduit une incertitude sur la hauteur de leur rémunération ; que certains contentieux impliquent quasiment toujours le recours à l'aide juridique, ce qui permet une spécialisation des praticiens ; que ceux-ci pourraient arrêter, de sorte que les justiciables ne trouveront plus d'avocats pour les conseiller ou trouveront des avocats non spécialisés ; qu'il s'agit bien d'un recul dans le respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable, comme l'a reconnu la section de législation dans son avis du 21 juillet 2016 ; que les travaux préparatoires ne contiennent aucune justification sur le motif justifiant le recul ; et que le contrôle du juge doit donc être plus poussé.

Elles renvoient à la première branche pour ce qui concerne l'absence de motif d'intérêt général justifiant le recul.

Elles renvoient également à la première branche pour ce qui concerne le caractère non approprié du recul pour atteindre l'objectif et insistent sur le fait que les mesures en cause décourageront les avocats, ce qui limitera l'accès des justiciables à la justice.

Elles renvoient de même à la première branche pour ce qui concerne le caractère non proportionné des mesures en cause et indiquent que des mesures moins lourdes auraient été envisageables, et qu'un examen de proportionnalité démontre que les conséquences du recul pour les avocats sont hors de proportion avec les bénéfices escomptés.

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes sollicitent à titre préalable que les deux questions préjudicielles suivantes soient posées 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 ? »

« 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 ? »

Elles répliquent, à propos de la première branche, qu'il y a bien un recul significatif dans la protection existante puisque les mesures, loin de se limiter à des modifications des modalités d'accès à l'aide juridique, excluent certains justiciables du bénéfice de l'aide juridique, alors qu'il y avaient antérieurement accès ; qu'en ce qui concerne les signes et indices extérieurs d'aisance, le critère est flou, certaines personnes pouvant être tentées, par fierté ou par culture, de faire miroiter une aisance qu'elles n'ont pas, ou certaines personnes surendettées pouvant demander l'aide juridique en raison de ce surendettement ; que ce n'est pas la même chose de tenir compte des revenus effectifs ou de tenir compte des revenus dont une personne disposerait en fonction de signes et indices extérieurs, de sorte que l'article 508/14 du Code judiciaire ne peut utilement être invoqué ; que le remplacement de présomptions irréfragables par des présomptions réfragables implique une enquête approfondie sur les moyens d'existence ; que des attestations d'avocats démontrent qu'il faut produire une liste aberrante de documents exigés par les bureaux d'aide juridique ; que soit ces personnes n'ont pas accès à l'aide juridique, soit leurs avocats ne sont pas désignés et donc pas payés ; qu'avant l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué, les bureaux d'aide juridique ne pouvaient pas effectuer de telles investigations ; que la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il faut protéger des droits concrets et effectifs et non des droits théoriques ; que l'exclusion des justiciables découlera de l'impossibilité de démontrer qu'ils remplissent les conditions d'octroi ; que divers recours ont été introduits devant la Cour constitutionnelle contre la loi du 6 juillet 2016 ; qu'un exemple concret démontre

leurs dires ; que le même raisonnement peut être étendu au refus d'aide juridique pour ceux dont il apparaît que les revenus d'existence réels sont supérieurs aux revenus déclarés ; que l'augmentation des seuils d'accès à l'aide juridique est factice et répond à l'indexation de ceux-ci ; et qu'il ne peut être tiré aucun argument du fait que la présomption n'est restée irréfragable que pour une catégorie de justiciables.

Elles indiquent, 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 repose sur un rapport de l'INCC, qui rappelle toutefois que l'augmentation du nombre de dossiers *pro deo* repose sur différents facteurs (meilleure information, recours plus familial à la justice, nouveaux droits...) qu'il faut encore examiner et qu'il existe une grande régularité et probité chez les avocats ; et que l'objectif d'éviter les abus n'est donc pas légitime.

Elles avancent, à propos de la proportionnalité, que les mesures ne sont pas appropriées en raison de l'exclusion *de facto* de justiciables, de sorte que l'objectif de garantir l'accès à l'aide juridique n'est pas rempli ; que rien ne permet de croire que l'enquête approfondie n'aura lieu que lorsqu'il existe des indices que la personne dispose de moyens d'existence plus étendus que ceux déclarés ; que les mesures ne sont pas nécessaires ; que si l'objectif du législateur est de mieux allouer les ressources tout en garantissant à tous l'accès à la justice, l'exclusion *de facto* de certains justiciables n'est pas pertinente ; que les contrôles accrus font parfois double emploi avec des contrôles déjà effectués par d'autres organismes ; que le législateur ne précise pas les abus qu'il entend sanctionner ; que les mesures ne sont pas proportionnées puisqu'elles ne cherchent pas à comprendre les motifs justifiant l'augmentation des dossiers et puisque la réduction vise tant les dossiers « en demande » que les dossiers « en défense » ; que l'augmentation des seuils d'accès est factice ; qu'il est indifférent que seule une présomption irréfragable ait subsisté ; qu'il n'est pas nécessaire d'organiser un contrôle accru pour combattre un phénomène d'abus qui n'a jamais été décrit ni quantifié par la partie adverse ; et que l'absence de distinction entre les procédures « en demande » et les procédures « en défense » ne rencontre pas l'objectif de responsabilisation, ce qu'a admis la section de législation à propos des contributions réclamées aux justiciables.

Elles répliquent, à propos de la seconde branche, qu'il existe bien un recul significatif ; que le fait que le principe de l'enveloppe fermée n'est pas neuf n'empêche pas qu'il soit contesté devant la Cour constitutionnelle ; que l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 ne se limite pas à une simple coordination mais modifie bien le texte ancien et revoit intégralement l'ancienne nomenclature ; qu'il ne s'agit pas d'une modification proportionnelle de cette nomenclature ; qu'il en résulte une

incertitude pour les avocats ; que la notion de base et le redécoupage induisent bien un recul ; qu'il en va de même de l'incertitude quant à la valeur du point ; que plusieurs attestations d'avocats établissent le risque de défection d'avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne ; que les justiciables risquent de ne plus trouver d'avocat ou de ne trouver que des avocats acceptant de très nombreux dossiers ; que l'accès à la justice devient donc un droit théorique, soit parce que les justiciables ne recourront plus à la justice, soit parce que les avocats ne seront plus désignés et donc plus payés ; et qu'un recours a été introduit contre la loi du 6 juillet 2016.

Elles renvoient, à propos du motif d'intérêt général, aux développements de la première branche.

Elles renvoient également, à propos de la proportionnalité, aux développements de la première branche et ajoutent qu'elles ont bien proposé une mesure alternative, étant le renforcement des sanctions *a posteriori*.

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

Les parties requérantes indiquent, à propos de la première branche, que l'arrêt n° 77/2018 de la Cour constitutionnelle a défini la manière dont les moyens d'existence doivent être circonscrits par le Roi ; que la Cour a considéré que, pour garantir l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, le Roi doit déterminer avec précision la nature des moyens d'existence à prendre en considération, ainsi que leur ampleur et circonscrire cette notion de façon à ne retenir que les revenus et les éléments du patrimoine du justiciable qui lui permettent effectivement de s'acquitter des frais de justice et des honoraires d'avocats et à en exclure les éléments qui, bien qu'ils constituent des moyens permettant au justiciable et à sa famille de subsister, ne lui sont d'aucun secours lorsqu'il s'agit de faire face aux dépenses, non prévues et exceptionnelles, occasionnées par une procédure judiciaire ; et qu'il ressort de l'arrêté attaqué que le Roi n'a pas déterminé les moyens d'existence conformément à ces exigences.

Elles indiquent à cet égard qu'en définissant les moyens d'existence en indiquant qu'« il est tenu compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et son unique et propre habitation », le Roi n'a pas déterminé

avec précision, premièrement, la nature des moyens d'existence (biens divers, capitaux, avantages, signes et indices sont flous et sujets à interprétations diverses) ; que ce flou n'est pas contrebalancé par une description des pièces justificatives à produire, alors que le Roi était chargé de le faire par l'article 508/13 du Code judiciaire, de sorte que la liste des documents pouvant être demandés est potentiellement illimitée ; que, deuxièmement, le Roi n'a pas déterminé, ni *a fortiori* avec précision, l'ampleur des moyens d'existence à prendre en considération ; que l'on peut penser à une petite épargne constituée en vue de faire face à un événement imprévu ou à l'hébergement temporaire offert à une personne fuyant des violences conjugales ; que, troisièmement, le Roi n'a pas circonscrit les moyens d'existence de façon à ne retenir que les revenus qui permettent effectivement de s'acquitter des frais de justice ; que la notion de « signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés » est tellement subjective qu'elle ne permet pas de répondre à l'exigence contenue dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle ; qu'en ne fixant pas l'ampleur des moyens d'existence, le Roi n'a par définition pas circonscrit ceux-ci de manière à ne prendre en compte que ceux permettant au justiciable de s'acquitter effectivement des frais de justice ; que les termes contenus dans l'arrêté attaqué sont trop flous et impliquent donc un recul significatif dans l'accès à l'aide juridique ; que l'intention de tenir compte de tous les revenus du justiciable constitue certes le but de la mesure, mais est étrangère de l'existence d'un éventuel recul significatif ; que l'utilisation du critère des signes et indices constitue un tel recul puisque c'est la première fois qu'il y est fait référence, alors qu'autrefois il n'était tenu compte que d'éléments objectifs ; qu'il s'agit donc d'une modification fondamentale des conditions d'octroi de l'aide juridique ; et qu'outre la subjectivité du critère, certaines personnes pourraient, par culture ou excès de dépenses, se le voir opposer alors que leur aisance n'est qu'apparente.

Elles soutiennent que le remplacement des présomptions irréfragables par des présomptions réfragables constitue également un recul significatif puisqu'une enquête approfondie est aujourd'hui possible ; que le Roi n'a pas précisé les circonstances dans lesquelles ces présomptions pourraient être remises en cause, ce qui peut mener les bureaux d'aide juridique à systématiquement diligenter une enquête approfondie ; que l'arrêté attaqué fait état de la « présentation d'au moins » un document, ce qui n'exclut pas de devoir en produire davantage ; qu'en l'absence de précision dans l'arrêté attaqué, les bureaux d'aide juridique procèdent de manière quasi systématique à une enquête approfondie, qui implique la production de très nombreux documents, alors que le Roi aurait dû fixer la liste de ces documents ; que les attestations produites par de nombreux avocats démontrent cette pratique ; que les attestations produites avec le mémoire en réplique et diverses études démontrent que les personnes qui ont le plus besoin de l'aide juridique sont aussi celles qui éprouvent

le plus de difficultés à produire les pièces demandées ; qu'il en résulte que soit ces personnes n'ont pas accès à l'aide juridique, soit les avocats travaillent sans être désignés ; qu'il s'agit bien d'une modification des conditions d'accès à l'aide juridique puisque les bureaux d'aide juridique ne pouvaient mener de telles investigations auparavant ; que ce défaut d'accès à l'aide juridique résulte de l'arrêt attaqué et non de l'application de celui-ci ; que les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale ou d'une aide sociale ont déjà été soumis à une enquête approfondie du centre public d'action sociale, et une nouvelle enquête constituera une forme de suspicion ou de stigmatisation de ce public fragilisé ; et qu'il est donc inexact de soutenir que la transformation des présomptions irréfragables en présomptions réfragables ne touche qu'aux modalités d'accès à l'aide juridique puisque, du fait de l'impossibilité de démontrer que les conditions d'octroi de l'aide juridique sont remplies, de nombreux justiciables en seront privés.

Elles renvoient, à propos de la possibilité de refuser l'aide juridique s'il apparaît que le justiciable dispose de capitaux, d'avantages et si des signes et indices laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, qui permettent de conclure que le justiciable est en mesure de payer son avocat lui-même, à ce qu'elles ont déjà exposés ci-dessus, et ajoutent que le Roi n'a pas respecté les exigences prescrites par l'arrêt n° 77/2018 de la Cour constitutionnelle ; que les notions floues utilisées ne constituent pas une détermination précise de la nature et de l'ampleur des moyens d'existence à prendre en considération ; que le refus d'octroyer l'aide juridique sur cette base constitue bien un recul significatif ; qu'en égard à la précarité du public visé, qui est composé des personnes qui ont le plus de difficultés à produire les pièces demandées, il ne peut être soutenu que la mesure ne permettrait d'octroyer l'aide juridique qu'à ceux qui en ont réellement besoin ; et que l'extension des notions floues et subjectives entraîne une extension des pièces à produire et constitue donc un obstacle à l'accès à l'aide juridique.

Elles se réfèrent à leur mémoire en réplique pour le surplus.

Elles répliquent, à propos de la seconde branche, qu'elles ont produit des attestations démontrant la réalité du recul significatif du point de vue des avocats et donc de la difficulté, pour les justiciables, de trouver un avocat pratiquant dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne ; et qu'il s'agit donc bien d'un recul significatif.

Elles se réfèrent à leur mémoire en réplique pour le surplus.

D. Dernier mémoire après réouverture des débats du 9 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

E. Demande de poursuite de la procédure du 5 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

VIII.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant aux questions préjudicielles

La première question proposée par les parties requérantes porte sur l'article 3 de la loi du 6 juillet 2016, en ce qu'il modifie l'article 508/7, alinéa 3, du Code judiciaire.

Les parties requérantes ne soutiennent, toutefois, pas que cette disposition légale servirait de fondement aux dispositions querellées dans le moyen, de sorte que son éventuelle inconstitutionnalité n'aurait donc pas d'incidence sur leur légalité.

La première question proposée par les parties requérantes est donc dépourvue d'intérêt et ne doit, par conséquent, pas être posée à la Cour constitutionnelle.

Sans qu'il faille même examiner si la seconde question préjudicielle proposée par les parties requérantes doit se voir opposer la même exception d'irrecevabilité que celle exposée ci-avant, il convient de constater que, dans son arrêt n° 71/2017 du 15 juin 2017, la Cour constitutionnelle a déjà jugé que cette même question appelait une réponse négative.

Cette question préjudicielle ne doit donc pas, conformément à l'article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, être posée.

B. Quant à la première branche

B.1. Quant au principe de standstill

En développant, dans leur dernier mémoire et demande de poursuite de la procédure du 18 janvier 2019, une argumentation reposant sur l'interprétation donnée

par la Cour constitutionnelle à l'article 508/13 du Code judiciaire dans son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, les parties requérantes donnent à leur moyen un contenu qu'il n'avait pas au moment de l'introduction du recours, alors qu'elles auraient pu développer, dès l'introduction de leur recours, des critiques dont la teneur correspond au raisonnement tenu par la Cour constitutionnelle.

Les développements relatifs à la non-conformité de l'arrêté attaqué aux exigences prescrites par l'arrêt n° 77/2018 de la Cour constitutionnelle, invoqués pour la première fois dans le dernier mémoire du 18 janvier 2019, sont donc tardifs et partant irrecevables.

En tout état de cause, il ressort de cet arrêt que l'article 23 de la Constitution impose au Roi de circonscrire la notion de moyens d'existence « de façon à ne retenir que les revenus et les éléments du patrimoine du justiciable qui lui permettent effectivement de s'acquitter des frais de justice et des honoraires d'avocats et à en exclure les éléments qui, bien qu'ils constituent des moyens permettant au justiciable et à sa famille de subsister, ne lui sont d'aucun secours lorsqu'il s'agit de faire face aux dépenses, non prévues et exceptionnelles, occasionnées par une procédure judiciaire » et donc « de déterminer avec précision non seulement la nature des moyens d'existence à prendre en considération, mais également leur ampleur ».

En déterminant l'ampleur des moyens du demandeur par référence à un montant de revenu mensuel net précisément chiffré en euros, variant en fonction de la composition du ménage et de la situation de ses membres, le Roi a respecté l'exigence imposée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt précité. Pour le surplus, les parties requérantes ne contestent pas la validité du montant de revenu mensuel net établi par l'arrêté attaqué.

Par ailleurs, en prévoyant que le revenu mensuel net, susmentionné, est calculé en tenant compte « des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment des revenus professionnels, des revenus de biens immobiliers, des revenus de biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et [de] son unique et propre habitation », le Roi a défini avec une précision suffisante les revenus et éléments du patrimoine à prendre en considération, tant en termes de charges, qui ne peuvent être prises en considération pour déterminer si le revenu du demandeur atteint le seuil fixé par Lui, qu'en termes de revenus, qui sont ou non pris en considération pour apprécier si le revenu du demandeur atteint le seuil précité. La

circonstance que ces éléments sont énoncés de manière non-exhaustive ne permet pas de conclure au défaut de précision de la disposition attaquée, mais répond à la nécessité de couvrir toutes les situations envisageables, conformément à l'objectif de n'accorder l'aide juridique gratuite qu'aux personnes qui en ont réellement besoin.

Le moyen doit être rejeté en tant qu'il reproche à l'arrêté attaqué de remplacer la notion de « revenus » par celle de « moyens d'existence » dès lors que cette modification trouve son origine dans les modifications apportées au Code judiciaire par la loi du 6 juillet 2016 et non dans l'arrêté précité.

Saisie de recours en annulation introduits contre la loi du 6 juillet 2016, précitée, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit dans son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018 :

- « B.5.1. L'article 23 de la Constitution dispose :
"Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
A 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 :
[...]
2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
[...]".
- B.5.2. En consacrant le droit à l'aide juridique dans l'article 23, alinéa 3, 2°, précité, parallèlement au droit à l'aide sociale et médicale, le Constituant visait en premier lieu à "protéger la personne se trouvant en état de détresse".
Selon les travaux préparatoires :
"Cet article va toutefois plus loin et vise notamment à assurer un plus grand bien-être.
Le manque de connaissances juridiques ou l'aptitude insuffisante à se défendre socialement ne peuvent pas avoir pour effet de priver l'individu de la jouissance d'un droit ou de la faculté de se défendre" (Doc. parl., Sénat, S.E., 1991-1992, n° 100-2/1°, p. 11, et n° 100-2/3°, p. 19).
- B.5.3. L'article 23 contient ainsi, en la matière, une obligation de standstill qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent des motifs d'intérêt général. »

La Cour a également jugé, dans son arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011, que les citoyens bénéficiaires des droits économiques, sociaux et culturels énoncés à l'article 23 de la Constitution peuvent se voir imposer des obligations pour accéder à ces droits et que cette disposition n'empêche donc pas le législateur de prévenir ou de réprimer l'abus éventuel du droit à l'aide par les bénéficiaires de celle-ci, en vue de garantir la jouissance de ce droit à ceux qui peuvent légitimement s'en prévaloir (B.8.2 et B.8.3).

Les parties requérantes estiment que les dispositions querellées constituent des reculs significatifs dans le droit à l'aide juridique.

En instituant, pour les personnes visées à l'article 1^{er}, § 2, 1^o à 5^o, une présomption non-irréfragable que celles-ci ne bénéficient pas de moyens d'existence suffisants, l'arrêté attaqué place celles-ci dans une position moins favorable que celle dans laquelle elles se trouvaient antérieurement.

En effet, alors qu'autrefois ces personnes devaient se voir octroyer le bénéfice de l'aide juridique, elles pourraient désormais se voir refuser le bénéfice de cette aide s'il est constaté que, bien qu'elles se trouvent dans une des hypothèses visées par ces dispositions, elles bénéficient de moyens d'existence suffisants.

Pour ces personnes, les dispositions en cause constituent donc un recul significatif dans le droit à l'aide juridique.

En prévoyant, à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, et à l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, que le revenu de la personne demandant l'octroi de l'aide juridique doit être déterminé en tenant compte des « signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés » et à l'article 2^{ter} du même arrêté royal que « l'aide juridique gratuite est refusée s'il apparaît que le justiciable dispose de capitaux, d'avantages et si des signes et indices laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, qui permettent de conclure qu'il est en mesure de payer son avocat lui-même », l'arrêté attaqué place les demandeurs d'aide juridique dans une situation moins favorable que celle dans laquelle elles se trouvaient antérieurement.

En effet, alors que ces signes et indices n'étaient autrefois pas pris en considération pour apprécier si une personne pouvait ou non bénéficier de l'aide juridique, il est désormais possible que celle-ci soit refusée si ces signes et indices permettent de conclure soit que cette personne dispose d'un revenu supérieur au montant fixé par le Roi, soit que cette personne est en mesure de payer son avocat elle-même.

Pour ces personnes, les dispositions en cause constituent donc un recul significatif dans le droit à l'aide juridique.

Les dispositions attaquées dans le moyen ont pour objet de définir les conditions dans lesquelles un justiciable peut se voir accorder le bénéfice de l'aide juridique gratuite et trouvent leur fondement, ainsi que l'a relevé la section de

législation dans son avis 59.718/3 du 18 juillet 2016, dans les articles 508/13, alinéa 2, et 508/17, § 4, du Code judiciaire, qui habilitent respectivement le Roi, d'une part, à déterminer l'ampleur des moyens d'existence, les pièces justificatives à produire et les personnes assimilées et, d'autre part, à déterminer des exemptions au paiement des contributions à l'avocat, tels qu'ils ont été modifiés par la loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique.

Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 77/2018, susmentionné, après avoir constaté qu'« [e]n remplaçant les mots “ressources” ou “revenus”, qui étaient tous deux traduits par “inkomsten” en néerlandais, par l'expression “moyens d'existence”, traduite par “bestaansmiddelen”, dans les dispositions législatives relatives aux conditions d'exercice du droit à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire, le législateur vise non seulement à harmoniser les termes utilisés mais également à réserver l'aide juridique et l'assistance judiciaire aux justiciables qui en ont réellement besoin » (B.8.2), « [l]'objectif, qui est d'assurer la pérennité du système de l'aide juridique au bénéfice des justiciables les plus démunis (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, DOC 54-1819/001, p. 4; DOC 54-1819/003, p. 6), peut être admis, compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles les pouvoirs publics sont confrontés et peut dès lors constituer un motif d'intérêt général » (B.8.3).

Un tel objectif s'accorde au demeurant parfaitement avec la lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances et la cohésion sociale, puisque les moyens affectés à l'aide juridique sont réservés aux personnes qui en ont réellement besoin.

L'objectif de réprimer les abus dans le recours à l'aide juridique s'inscrit également dans l'objectif précité, puisqu'il permet d'assurer que seules les personnes qui en ont réellement besoin, et non les personnes qui se limiteraient à déclarer certains revenus, qui ne correspondent pas nécessairement à leur situation matérielle réelle, pourront bénéficier de l'aide juridique.

Ces motifs, qui justifient par eux seuls les mesures attaquées, doivent donc être tenus pour légitimes.

Pour le surplus, les critiques dirigées contre le caractère fermé de l'enveloppe budgétaire dans laquelle l'aide juridique gratuite est inscrite ne concernent pas les dispositions attaquées, mais un choix opéré par le législateur, et sont donc irrecevables.

Les mesures querellées permettent d'atteindre l'objectif de réserver le bénéfice de l'aide juridique aux personnes qui en ont réellement besoin puisqu'elles ont pour effet d'exclure du bénéfice de celle-ci les personnes qui ne peuvent établir qu'elles ne disposent pas de moyens d'existence insuffisants.

Certes, ces mesures imposent au justiciable d'apporter la preuve qu'il remplit les conditions fixées par la réglementation et pourraient entraîner le risque que certains justiciables renoncent, de ce fait, à solliciter l'aide juridique. Toutefois, comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, le justiciable qui entend faire appel à l'aide juridique sait qu'il doit, pour bénéficier de ce droit, prouver qu'il se trouve dans les conditions établies pour y accéder, dont la condition de ne pas disposer de moyens d'existence suffisants (B.11.1).

Les mesures querellées ne portent, par ailleurs, pas atteinte à la substance même du droit à l'aide juridique.

Ces mesures se limitent, en effet, à permettre aux autorités en charge de l'octroi de l'aide juridique de tenir compte de la situation matérielle réelle du demandeur d'aide pour apprécier si ses moyens d'existence sont ou non insuffisants et, par conséquent, s'il est justifié qu'il bénéficie ou non de l'aide juridique.

Le Roi a à cet égard pu, sans opérer de choix déraisonnable, considérer qu'il appartient au justiciable qui souhaite bénéficier de l'aide juridique d'établir qu'il remplit spécifiquement les conditions de revenus prévues par l'arrêté attaqué, et ce même si, pour l'application d'autres législations, le bénéfice d'un statut particulier lui a déjà été reconnu. Il a donc notamment valablement pu remplacer des présomptions irréfragables par des présomptions non irréfragables.

Certes, ces mesures peuvent impliquer la production d'un ou de plusieurs documents complémentaires à la production d'un avertissement-extrait de rôle ou d'une décision accordant le bénéfice d'un statut particulier. Cette exigence ne peut toutefois être considérée en elle-même comme disproportionnée, seul pouvant l'être le caractère déraisonnable des démarches qui seraient imposées par les bureaux d'aide juridique aux demandeurs, caractère déraisonnable ne résultant pas de l'arrêté attaqué, mais de sa mise en œuvre par les bureaux d'aide juridique.

En outre, comme il a été indiqué ci-dessus, le justiciable qui entend faire appel à l'aide juridique sait qu'il doit, pour bénéficier de ce droit, prouver qu'il se trouve dans les conditions établies pour y accéder, dont la condition de ne pas

disposer de moyens d'existence suffisants. Il appartient donc à ce justiciable de démontrer qu'il remplit ces conditions. Le refus d'octroi de l'aide fondé sur le constat de l'existence de signes et indices découlant du comportement du demandeur d'aide, tel que l'envisagent les parties requérantes, ne pourra intervenir que si ces signes et indices correspondent bien à la réalité des moyens d'existence du demandeur et que ceux-ci ne sont pas insuffisants. Par ailleurs, le demandeur se trouvant dans une situation de surendettement justifiant le recours à l'aide juridique pourrait se prévaloir de l'existence de « charges résultant d'un endettement exceptionnel » pour établir le montant exact de son revenu et pour démontrer qu'il remplit les conditions permettant de bénéficier de l'aide juridique gratuite.

Enfin, l'existence d'un contrôle *a posteriori*, qui permet de retirer le bénéfice de l'aide juridique, ne permet pas de conclure que les mesures en cause, qui permettent de vérifier *a priori* que le bénéficiaire de l'aide juridique remplit bien les conditions fixées par le Roi, ne seraient pas nécessaires pour atteindre les objectifs poursuivis.

Les mesures ne sont donc pas disproportionnées.

La première branche n'est donc pas fondée en tant qu'elle invoque la violation du principe de *standstill* institué par l'article 23 de la Constitution.

B.2. Quant au droit à l'accès à la justice, aux droits de la défense et au droit à un procès équitable

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) À 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).

L'aide juridique constitue, pour les personnes qui ne disposent pas des moyens suffisants pour assumer les frais liés à la conduite d'une procédure juridictionnelle, un élément fondamental du droit au procès équitable.

Toutefois, ce droit n'est pas absolu (C.E.D.H., *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, 2005, §§ 59-60) et il peut par conséquent être acceptable d'imposer des limitations à l'octroi d'une aide judiciaire notamment en fonction de la situation financière du justiciable ou de ses chances de succès dans la procédure (C.E.D.H., *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, 2005, § 62).

La Cour européenne des droits de l'homme considère qu'en raison du caractère limité des deniers publics disponibles pour les actions civiles, le système judiciaire doit nécessairement comporter une procédure de sélection, mais celle-ci doit fonctionner dans une affaire donnée de manière non arbitraire ou non disproportionnée, ou sans porter atteinte à la substance du droit d'accès à un tribunal (C.E.D.H., 16 juillet 2002, *P. C. et S. c. Royaume-Uni*, § 90).

La Cour de justice de l'Union européenne considère que l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne correspond à l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde, qu'en ce qui concerne plus particulièrement l'article 47.3 de la charte, le dernier alinéa de l'explication relative à cet article mentionne l'arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, selon lequel une aide juridictionnelle doit être accordée lorsque l'absence d'une telle aide rendrait inefficace la garantie d'un recours effectif et que l'aide judiciaire peut couvrir tant l'assistance d'un avocat que la dispense de payer les frais de procédure (C.J.U.E., 22 décembre 2010, C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH c. Bundesrepublik Deutschland*, §§ 32, 36 et 48).

Dans le moyen, les parties requérantes ne mettent pas en cause le choix opéré par les pouvoirs publics de décider de l'octroi du bénéfice de l'aide juridique sur la base du critère de la capacité financière du justiciable.

Les dispositions querellées, qui ont pour objet de s'assurer que seules les personnes qui ont réellement besoin de l'aide juridique gratuite, en raison du caractère limité de leurs moyens d'existence, en bénéficient effectivement, ne portent pas atteinte au droit à l'accès à la justice.

Il n'est, en effet, pas déraisonnable, dans un système caractérisé par le caractère limité du budget accordé à l'aide juridique gratuite, de solliciter du demandeur d'aide juridique que celui-ci fournisse toutes les informations permettant d'établir s'il dispose ou non de moyens d'existence suffisants.

Par ailleurs, pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-dessus, ces dispositions n'excluent ni en droit ni en fait du bénéfice de l'aide juridique gratuite les personnes qui remplissent les conditions prévues par le Roi pour en bénéficier.

Pour le surplus, le système d'octroi de l'aide juridique fait intervenir les bureaux d'aide juridique, dont rien ne peut laisser *a priori* présumer qu'ils examineront les demandes de manière arbitraire ou disproportionnée. Les décisions de refus doivent être motivées et peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal du travail, qui contrôlera si ces décisions ne sont pas arbitraires ou déraisonnables, dans le cadre d'une procédure dans laquelle l'affaire sera communiquée à l'auditeur du travail, conformément à l'article 764, 10°, du Code judiciaire. Si, certes, le justiciable ne bénéficie pas, dans le cadre d'un tel recours, de l'assistance d'un conseil rétribué par le système de l'aide juridique, il ne s'agit pas là d'une mesure qui trouverait son origine dans les dispositions querellées, mais dans une éventuelle lacune de la législation. Cette dernière critique est donc irrecevable.

La première branche n'est donc pas fondée en tant qu'elle invoque la violation du droit à l'accès à la justice, des droits de la défense et du droit à un procès équitable.

B.3. Quant au principe de sécurité juridique et au principe de légitime confiance dans l'administration

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, pour les motifs exposés à propos de la critique prise de la violation du principe de *standstill*, les règles querellées sont suffisamment précises pour permettre d'en appréhender la portée et pour permettre de déterminer si un justiciable peut ou non bénéficier de l'aide juridique gratuite.

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.

Aucun des arguments de la première branche ne peut, par conséquent, mener à l'annulation des dispositions attaquées.

C. Quant à la seconde branche

C.1. Quant au principe de standstill

Les critiques dirigées contre les dispositions contenues dans le Code judiciaire, dans l'arrêté royal du 21 juillet 2016 ou dans l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, précités, sont étrangères à la légalité de l'arrêté attaqué et sont donc irrecevables.

Les obligations administratives accompagnant, pour les avocats, l'examen de la possibilité de demander l'octroi de l'aide juridique et l'introduction des demandes y relatives qu'impliquent les dispositions querellées peuvent s'analyser comme un recul significatif dans le droit à l'aide juridique, dès lors qu'elles ne revêtaient pas une telle étendue avant l'adoption de l'arrêté attaqué.

Pour les mêmes motifs que ceux exposés à propos de la première branche, ces obligations reposent, néanmoins, sur un motif d'intérêt général et ne sont pas disproportionnées. Elles ne méconnaissent donc pas le principe de *standstill*.

La seconde branche n'est donc pas fondée en tant qu'elle invoque la violation du principe de *standstill* institué par l'article 23 de la Constitution.

C.2. Quant au droit à l'accès à la justice, aux droits de la défense et au droit à un procès équitable

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 l'arrêté attaqué et échappe pour ce motif à la compétence du Conseil d'État.

La seconde branche est donc irrecevable en tant qu'elle invoque la violation du droit à l'accès à la justice, des droits de la défense et du droit à un procès équitable.

C.3. Quant au principe de sécurité juridique et au principe de légitime confiance dans l'administration

Pour les mêmes motifs que ceux exposés à propos de la première branche, la seconde branche n'est pas fondée en tant qu'elle invoque la violation du principe de sécurité juridique et du principe de légitime confiance dans l'administration.

Aucun des arguments de la seconde branche ne peut donc mener à l'annulation des dispositions attaquées.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le quatrième, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, et § 3, c), 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, des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe de l'indépendance de l'avocat et du secret professionnel, consacrés notamment aux articles 1.1 à 1.4 du Code de déontologie de l'avocat, rendu obligatoire par le règlement du 12 novembre 2012 (*Mon. b.* du 17 janvier 2013), et du principe de la relation de confiance qui doit exister entre l'avocat et son client.

Elles dirigent leur moyen contre l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel que modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, qui

énonce que « Pour la détermination du revenu visé aux 1° et 2° il est tenu compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et son unique et propre habitation », contre l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel que modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté attaqué, qui dispose que « Sauf preuve contraire, est présumé être une personne ne bénéficiant pas de moyens d'existence suffisants : [...] », contre l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel que modifié par l'article 2, 3°, de l'arrêté attaqué, qui prévoit que « Pour la détermination du revenu visé au 1° et 2°, il est tenu compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et sa propre et unique habitation », et contre l'article 2^{ter} de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel que modifié par l'article 4 de l'arrêté attaqué, qui énonce que « Sans préjudice de l'article 1 et 2 du présent arrêté, l'aide juridique gratuite est refusée s'il apparaît que le justiciable dispose de capitaux, d'avantages et si des signes et indices laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, qui permettent de conclure qu'il est en mesure de payer son avocat lui-même. »

Après avoir exposé le contenu des dispositions et principes dont elles invoquent la violation, elle soutiennent, dans une première branche, que les dispositions de l'arrêté attaqué, en remplaçant la notion de « revenus » par celle de « moyens d'existence », et en exigeant donc de l'avocat, d'une part, qu'il effectue, lors des toutes premières rencontres avec son client, des vérifications poussées quant aux moyens d'existence de ce dernier, et, d'autre part, qu'il refuse l'aide juridique sur la base de signes et indices laissant apparaître des moyens d'existence plus importants, portent atteinte à l'indépendance de l'avocat et empêchent la création d'une relation de confiance entre l'avocat et son client ; et que ces principes se trouvent à la base du respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable.

Elles avancent, dans une deuxième branche, qu'en remplaçant des présomptions irréfragables d'accès à l'aide juridique par des présomptions réfragables, l'arrêté attaqué impose un contrôle, par l'avocat, des moyens de son futur client, contrôle que l'avocat n'a ni les moyens ni la formation d'effectuer ;

qu'un tel contrôle a déjà été effectué dans le cadre de l'enquête sociale qui a présidé à la décision d'octroi de l'aide sociale ; que les personnes bénéficiant de l'aide sociale sont donc soumises au régime de la vérification de leurs « moyens d'existence » par leur avocat ; qu'une telle situation est difficilement compréhensible vu l'octroi préalable d'une aide sociale au terme d'une enquête effectuée par un assistant social, diplômé et formé à cette fin ; et que les avocats ne disposent ni des moyens ni de la formation nécessaires pour procéder à une telle enquête.

Elles prétendent, dans une troisième branche, que les dispositions querellées créent une distinction non justifiée, uniquement basée sur la fortune, entre, d'une part, les justiciables assistés par un avocat qu'ils payent, qui ont la garantie que tout ce qui leur sera dit sera couvert par le secret professionnel et pourront d'emblée créer une relation de confiance, et, d'autre part, les justiciables assistés par un avocat dans le cadre de l'aide juridique gratuite de deuxième ligne, où l'avocat est investi d'une mission de contrôle de la nature et de la hauteur des moyens d'existence de son client, incompatible avec son obligation de secret professionnel et la création d'une relation de confiance ; que les justiciables devront donc se soumettre à un contrôle de l'avocat, sans être certains que ce qui sera échangé sera couvert par le secret professionnel et sans être certain que la désignation sera acceptée ; qu'en égard à la lourdeur administrative mise en place, il faudra deux à trois consultations pour introduire une demande de désignation ; que ce n'est qu'après ces consultations et la désignation, soit plusieurs semaines, que l'avocat pourra garantir le bénéfice du secret professionnel ; que cela n'est pas propice à la création d'une relation de confiance ; que la justification de cette mesure est de n'octroyer l'aide juridique qu'à ceux qui en ont vraiment besoin ; que la mesure n'est pas proportionnée aux droits des justiciables, qui ne peuvent créer une relation de confiance avec leur avocat ; qu'elle renvoie à ce qu'elle a déjà indiqué à propos de l'absence totale de justification du législateur quant à la nature et l'ampleur des prétendus abus et de la source qui permet de les établir ; et que les mesures attaquées traitent donc différemment, sans justification raisonnable et proportionnée, deux catégories de justiciables, créant donc une discrimination entre eux.

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes indiquent que la partie adverse ne répond pas au moyen, qui est fondé.

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

Les parties requérantes indiquent, à propos de la première branche, que ce n'est pas la loi qui est visée, mais bien l'arrêté attaqué ; que l'article 508/13 du Code judiciaire ne prévoit aucunement que l'avocat doit se baser sur d'autres éléments que les pièces justificatives concernant les moyens d'existence, mais ce n'est que l'arrêté attaqué qui introduit l'obligation pour l'avocat d'examiner « des revenus de biens immobiliers, des revenus de biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés » et donc un examen qui va au-delà des moyens d'existence mentionnés par la loi ; que, premièrement, alors que la loi impose au Roi de déterminer les pièces justificatives à produire, l'acte attaqué fait référence à « tout document à apprécier par le bureau d'aide juridique ou, pour l'assistance judiciaire, selon le cas, par le bureau d'assistance judiciaire ou par le juge » ; que le flou est encore plus grand à propos des autres moyens d'existence et les signes et indices ; qu'une incertitude existe concernant l'absence de précision sur la hauteur des moyens à prendre en considération ; que l'arrêté attaqué impose à l'avocat d'apporter la preuve des moyens d'existence de son client par tous les moyens, sans qu'il sache quels éléments seront pris en considération comme moyens d'existence permettant de rémunérer le travail d'un avocat, ce qui implique donc un examen extrêmement approfondi de la situation économique de son client ; que la requête mentionnait bien le principe de l'indépendance, le secret professionnel et la relation de confiance de l'avocat ; que l'obligation d'indépendance est prévue par l'article 444 du Code judiciaire, l'article 1.2 du Code de déontologie des avocats et par l'article I.2.1 du Codex Deontologie voor Advocaten ; que ce principe, tout comme le secret professionnel et la relation de confiance, a été consacré par la Cour de cassation et par la Cour européenne des droits de l'homme ; que l'article 5.10 du Code de déontologie qui énonce que « Lorsque l'avocat constate qu'un client est susceptible de bénéficier de l'aide juridique et/ou de l'assistance judiciaire, il a l'obligation de l'en informer » n'implique pas l'obligation d'examiner les moyens d'existence du client, mais uniquement d'informer ce dernier de son droit à l'aide juridique ; que cette disposition a pour but de protéger le justiciable et de renforcer la relation de confiance entre lui et son avocat ; que l'obligation de l'avocat de procéder à l'examen et de transmettre les informations au bureau d'aide juridique découle de l'article 508/19, alinéa 2, du Code judiciaire ; que c'est l'avocat qui doit donc faire parvenir les pièces au bureau d'aide juridique ; que l'avocat constitue le premier filtre puisque c'est lui qui décide si la situation de son client permet l'octroi de l'aide juridique ; que la loi ne permet pas à l'avocat d'introduire une telle demande s'il ignore si son client peut ou non bénéficier de la gratuité ; que l'avocat doit donc examiner tous les éléments visés par l'arrêté attaqué et est celui à qui le bureau d'aide juridique s'adresse pour obtenir des informations complémentaires ; que c'est donc bien l'arrêté attaqué qui détermine l'ampleur de l'examen à effectuer par

l'avocat ; que ces obligations mettent à mal son indépendance, la relation de confiance et le secret professionnel ; qu'un avocat pourrait matériellement renoncer à demander l'aide juridique, en contradiction avec l'intérêt de son client ; que de telles demandes empêchent qu'une relation de confiance s'établisse entre l'avocat et son client, alors qu'une telle relation est essentielle dans le cas d'un public défavorisé ; et qu'il n'en serait pas de même si l'arrêté attaqué avait, comme la loi le prévoit, défini une liste claire des documents à déposer pour bénéficier de l'aide juridique, qui serait limitée à ce qui est nécessaire pour déterminer les moyens d'existence.

Elles soutiennent, à propos de la deuxième branche, que le remplacement de plusieurs présomptions irréfragables par des présomptions réfragables vise des personnes à qui une aide est déjà accordée au terme d'une enquête sociale ; que l'acte attaqué et l'article 508/19 du Code judiciaire imposent aux avocats de se livrer à un examen se rapprochant d'une telle enquête ; que les bureaux d'aide juridique demandent toujours la production de plusieurs documents ; et que ce travail d'investigation dans la vie privée du justiciable est contraire aux principes de l'indépendance de l'avocat, du secret professionnel et de la relation de confiance entre un avocat et son client.

Elles avancent, à propos de la troisième branche, que la différence de traitement entre les justiciables qui demandent le bénéfice de l'aide juridique et les autres justiciables n'est pas justifiée et proportionnelle ; que cette différence de traitement, soi-disant justifiée par la lutte contre les abus et la volonté de réserver l'aide juridique à ceux qui en ont vraiment besoin, ne poursuit pas un objectif légitime, comme indiqué à propos du troisième moyen ; que cette mesure n'est pas proportionnelle à cet objectif puisque les moyens d'existence maximum ne sont pas définis par l'arrêté attaqué ; que l'absence de précision sur les documents à fournir pour établir les différents revenus et signes et indices ne permet pas de fournir la certitude que ceux récoltés permettront d'atteindre ledit objectif ; et que, puisque la notion de « signes et indices » laisse place à une totale subjectivité et à l'arbitraire, elle ne permet pas de s'assurer que l'aide juridique n'est accordée qu'à ceux qui en ont effectivement besoin.

D. Dernier mémoire après réouverture des débats du 9 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

E. Demande de poursuite de la procédure du 5 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

IX.2. Appréciation du Conseil d'État sur les trois branches réunies

Saisie, dans le cadre des recours en annulation introduits contre la loi du 6 juillet 2016, notamment par les parties requérantes, d'arguments semblables à ceux développés dans le présent moyen, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, considéré qu'ils n'étaient pas fondés pour les motifs suivants :

« B.11.1. Le justiciable qui entend faire appel à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire sait qu'il doit, pour bénéficier de ce droit, prouver qu'il est dans les conditions établies par le législateur pour y accéder. Parmi ces conditions figure celle de ne pas disposer de moyens d'existence suffisants. La vérification de cette condition par les bureaux d'aide juridique, tout comme celle, antérieurement, de la condition de ne pas bénéficier de revenus dépassant un certain plafond, entraîne une ingérence inévitable dans le droit au respect de la vie privée du justiciable concerné. Une telle ingérence est toutefois justifiée par l'objectif poursuivi, à savoir garantir l'accès à la justice et le droit au procès équitable aux justiciables pour qui, sans cette aide, ces droits fondamentaux ne pourraient être garantis.

B.11.2. Comme il est dit en B.8.4, il revient au Roi, sous le contrôle du juge compétent, de circonscrire avec précision la nature et l'ampleur des moyens d'existence à prendre en considération. Dès lors que la notion de moyens d'existence doit être définie dans les textes réglementaires dans le respect des exigences découlant de l'article 23 de la Constitution, l'ingérence par les bureaux d'aide juridique dans le droit au respect de la vie privée occasionnée par la mise en œuvre du droit à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

[...]

B.12.2. Comme il est dit en B.11.1 et B.11.2, l'ingérence dans le droit au respect de sa vie privée que subit le justiciable qui fait appel au système de l'aide juridique de deuxième ligne est en principe justifiée par l'objectif poursuivi par celui-ci. Cette justification est la même, que l'on considère que l'ingérence est le fait du bureau d'aide juridique ou de l'avocat désigné ou choisi par le justiciable qui vérifie que celui-ci est dans les conditions pour obtenir l'aide juridique ou qui accompagne son client dans les démarches à accomplir pour obtenir sa désignation au titre de l'aide juridique.

B.12.3. De même, la différence de traitement qui en découle entre justiciables, selon qu'ils font appel ou pas à l'aide juridique de deuxième ligne, est raisonnablement justifiée par l'objectif poursuivi par le système de l'aide juridique.

B.12.4. Pour le surplus, toutes les informations confiées à l'avocat au sujet des moyens d'existence du demandeur sont couvertes par le secret professionnel qui le lie, ainsi que les membres du bureau d'aide juridique appelés à traiter des dossiers, en application de l'article 458 du Code pénal, de sorte que les dispositions attaquées ne portent pas atteinte au secret professionnel des avocats.

B.12.5. Enfin, le risque de conflits d'intérêts dans le chef de l'avocat intervenant au titre de l'aide juridique de deuxième ligne, pour autant qu'il puisse être démontré, n'est pas plus important depuis l'adoption des dispositions attaquées

que ce qu'il était auparavant et ressortit à la déontologie de l'avocat contrôlée par les autorités ordinales.

B.12.6. Les [...] moyens ne sont pas fondés. »

Cette analyse, que le Conseil d'État fait sienne, est intégralement transposable au présent moyen dirigé contre les dispositions querellées, dès lors que, d'une part, comme il a été exposé à propos du troisième moyen, le Roi a défini la notion de moyens d'existence dans le respect l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution et, d'autre part, que les dispositions en cause n'imposent pas à l'avocat de se livrer à un contrôle qui excéderait celui auquel peut légitimement s'attendre le demandeur d'aide juridique, qui ne peut ignorer qu'il lui appartient de démontrer qu'il remplit les conditions de revenu prescrites pour bénéficier de l'aide juridique gratuite.

Le moyen n'est donc pas fondé.

X. Cinquième moyen

X.1. Thèse des parties requérantes

A. Requête en annulation

Les parties requérantes prennent un moyen, le cinquième, 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 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution.

Elles dirigent leur moyen contre l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel que modifié par l'article 2, 3°, de l'arrêté attaqué, qui prévoit que « Pour la détermination du revenu visé au 1° et 2°, il est tenu compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel ainsi que de tout autre moyen d'existence, et notamment, des revenus professionnels, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et sa propre et unique habitation », et contre l'article 2^{ter} de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tel que modifié par l'article 4 de l'arrêté attaqué, qui énonce que « Sans préjudice de l'article

1 et 2 du présent arrêté, l'aide juridique gratuite est refusée s'il apparaît que le justiciable dispose de capitaux, d'avantages et si des signes et indices laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, qui permettent de conclure qu'il est en mesure de payer son avocat lui-même. »

Après avoir exposé le contenu des dispositions dont elles invoquent la violation, elles soutiennent que l'arrêté attaqué crée une discrimination entre deux catégories comparables de justiciables, à savoir ceux qui sont objectivement dans les conditions pour bénéficier de l'aide juridique en raison de leurs revenus et qui, sur la base des « signes et indices », se verraient refuser ou accorder l'aide juridique ; que ces catégories sont comparables puisque tous ces justiciables remplissent les conditions objectives de revenus ; que les motifs de refus ne sont absolument pas définis par l'arrêté attaqué et sont purement subjectifs (possession de smartphone, vêtements de marque, montre de luxe... qui peuvent être des cadeaux, des imitations, ou avoir été acquis à un moment de meilleure fortune...) ; que ce critère de distinction est purement arbitraire ; que l'objectif de réserver l'aide juridique à ceux qui en ont vraiment besoin n'est pas légitime comme exposé à propos du premier moyen ; que cette atteinte n'est pas proportionnée puisque le droit à l'aide juridique serait refusé alors que le justiciable remplit objectivement les conditions pour en bénéficier ; et qu'aucun élément ne permet d'établir la nature et l'ampleur des abus que le législateur voudrait empêcher.

B. Mémoire en réplique

Les parties requérantes répliquent que l'interprétation problématique de la notion de « signes et indices » découle bien de l'arrêté attaqué ; que c'est en raison de son caractère flou que des interprétations subjectives et donc problématiques sont possibles ; que l'absence de tout critère permettant d'interpréter ce critère entraîne un risque d'applications divergentes et arbitraires ; que l'existence de recours n'enlève rien à la discrimination dénoncée ; que ce remède *ex post* ne permet pas de conclure à l'inexistence préalable d'une discrimination ; qu'en outre, la personne à qui l'aide juridique est refusée ne dispose pas de la possibilité d'être assistée gratuitement pour introduire un recours contre la décision de refus, de sorte qu'elle devra payer un avocat ou obtenir qu'un avocat l'assiste *pro bono* pour cette procédure, ce qui ne garantit pas le droit d'accès à la justice ; qu'en tout état de cause, le fait de devoir introduire un recours place ces personnes dans une situation moins favorable que celle des personnes à qui l'aide juridique est immédiatement accordée ; et que, puisque la notion de « signes et indices » est susceptible d'applications arbitraires et donc de recours plus fréquents contre des décisions de refus, de tels recours ne permettront pas d'éviter tout arbitraire.

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

Les parties requérantes exposent que tous les justiciables se voient appliquer un critère flou et arbitraire, dont la mise en œuvre engendre des traitements discriminatoires ; que l'existence de signes et indices d'aisance ne signifie pas qu'une personne dispose réellement de moyens supérieurs à ceux déclarés ; que cette discrimination procède de l'arrêté attaqué et non de sa mise en œuvre ; que le critère fixé par le Roi fait appel aux apparences, à la subjectivité et aux préjugés et stéréotypes (« signes », « laissent apparaître », « aisance ») ; qu'outre l'arbitraire de ce critère, certaines personnes peuvent, par fierté ou par culture, laisser miroiter une existence qui ne correspond pas à la réalité ; que certaines personnes surendettées pourraient aussi demander l'aide juridique en raison de crédits à la consommation qu'elles ne peuvent pas rembourser ; qu'il s'agit de personnes particulièrement vulnérables ; et qu'il est donc inexact de soutenir que ce critère permet, en cas d'application correcte, de s'assurer que l'aide juridique n'est accordée qu'à ceux qui en ont effectivement besoin.

D. Dernier mémoire après réouverture des débats du 9 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

E. Demande de poursuite de la procédure du 5 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

X.2. Appréciation du Conseil d'État

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 dispositions querellées ne portent pas atteinte à la règle selon laquelle tous les justiciables dont les revenus sont effectivement inférieurs ou égaux au seuil fixé par le Roi sont en droit de se voir accorder l'aide juridique gratuite et tous ceux dont les revenus y sont supérieurs n'y ont pas droit.

Certes, l'arrêté attaqué permet, pour apprécier la hauteur de ces revenus, de tenir compte de « signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés ».

Comme il a toutefois été exposé à propos du troisième moyen, ce critère est énoncé en des termes suffisamment précis pour qu'il puisse être considéré comme objectif, le caractère objectif du critère de différenciation n'imposant pas que celui-ci soit défini en des termes stricts.

Tous les justiciables sont soumis au même critère d'appréciation, et rien ne permet de présupposer que celui-ci fera l'objet d'appréciations divergentes par les bureaux d'aide juridique, spécialement en tenant compte du fait que, comme l'a indiqué la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, les ordres des avocats sont habilités à émettre des lignes de conduite de manière à unifier la pratique des différents bureaux d'aide juridique (B.11.4). A supposer toutefois qu'il puisse effectivement en aller ainsi, la discrimination dénoncée par les parties requérantes trouverait son origine, non dans les dispositions attaquées, mais dans la décision de refus d'octroi de l'aide prise par le bureau d'aide juridique, décision pouvant faire l'objet d'un recours devant le tribunal du travail.

Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été exposé également à propos du troisième moyen, le refus d'octroi de l'aide fondé sur le constat de l'existence de signes et indices découlant du comportement du demandeur d'aide ne pourra intervenir que si ces signes et indices correspondent bien à la réalité des moyens d'existence du demandeur et que ceux-ci ne sont pas insuffisants, et le demandeur se trouvant dans une situation de surendettement en raison de dépenses excessives pourrait voir son revenu déterminé en tenant compte des « charges résultant d'un endettement exceptionnel » qui en découleraient.

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.

Eu égard à la nature de la critique développée dans le moyen par les parties requérantes, l'examen des dispositions querellées au regard de l'article 6, §§ 1^{er} et 3, c), de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n'appelle pas d'autre réponse.

Le moyen n'est donc pas fondé.

XI. Sixième moyen

XI.1. Thèse des parties requérantes

A. Mémoire en réplique

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 adopté, 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.

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

Les parties requérantes 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.

C. Dernier mémoire après réouverture des débats du 9 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

D. Demande de poursuite de la procédure du 5 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

XI.2. 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.

XII. Septième moyen

XII.1. Thèse des parties requérantes

A. Mémoire en réplique

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 du 21 juillet 2016, elles soutiennent en substance que le régime mis en place par l'arrêté attaqué, l'arrêté ministériel du 19 juillet 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.

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

Les parties requérantes relèvent que c'est en raison d'une erreur matérielle que le mémoire en réplique ne vise pas les dispositions pertinentes de l'arrêté attaqué, savoir l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa [3], l'article 1^{er}, § 2, l'article 2, alinéa 3, et l'article 2^{ter} de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, tels que modifiés par l'arrêté attaqué ; et que leur mémoire dénonçait la surcharge administrative et l'obligation de payer un ticket modérateur, couplée à la réticence de certains avocats à poursuivre leurs interventions de le régime de l'aide juridique, qui découlent de l'arrêté attaqué.

C. Dernier mémoire après réouverture des débats du 9 juillet 2021

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

D. Demande de poursuite de la procédure du 5 octobre 2022

Les parties requérantes ne reviennent pas sur le moyen.

XII.2. Appréciation du Conseil d'État

Dès lors que le moyen touche à l'ordre public, à tout le moins en tant qu'il est pris de la violation de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et que les parties requérantes pouvaient, sous réserve de respecter le principe de loyauté procédurale, l'invoquer jusqu'à la clôture des débats, elles ont valablement pu préciser, dans leur dernier mémoire et

demande de poursuite de la procédure, qu'il était dirigé contre des dispositions de l'arrêté attaqué.

Par ailleurs, 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, troisième, quatrième et cinquième moyens sont rejetés.

Article 2.

Les débats sont rouverts.

Article 3.

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

Article 4.

Les dépens sont réservés.

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet