

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.784 du 25 septembre 2024

A. 220.466/XI-21.291

En cause :

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

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 CHOME, avocats,
place Flagey 18
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 octobre 2016, les parties requérantes demandent l'annulation de « l'arrêté royal du 21 juillet 2016 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation

accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique ».

II. Procédure

Un arrêt n° 257.409 du 22 septembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.409) a rejeté les premier, deuxième et troisième moyens, rejeté une exception d'irrecevabilité soulevée à l'encontre du quatrième moyen, déclaré le cinquième moyen partiellement fondé, a rejeté le cinquième moyen pour le surplus et a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 13 et 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont demandé la poursuite de la procédure.

Par une ordonnance du 19 juillet 2024, les parties ont été convoquées à l'audience du 9 septembre 2024.

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

M^e Marie Doutrepont, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Megi Bakiasi, *loco* M^{es} Sébastien Depré, Charles-Henri de la Vallée Poussin et Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

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

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

III. Quatrième moyen

III.1. Argumentation des parties

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

III.2. Appréciation du Conseil d'État

Dans son rapport, Monsieur le premier auditeur chef de section conclut qu'une des exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse doit être retenue et que le moyen est, par conséquent, irrecevable pour les motifs suivants :

« La première exception est fondée et le moyen est irrecevable.

Comme le soutient la partie adverse, la critique développée au moyen porte sur l'éventuelle atteinte aux créances des avocats ayant ouvert des dossiers et accompli des devoirs avant le 1^{er} septembre 2016 et reproche à l'arrêté attaqué de rendre imprévisible la valeur du point.

Le moyen critique en réalité l'introduction même des contributions dues en vertu de l'article 508/17 du Code judiciaire (disposition par ailleurs partiellement annulée, postérieurement à l'introduction du recours, par l'arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018 de la Cour constitutionnelle – il est renvoyé à l'examen du sixième moyen). Cependant, l'introduction de ces contributions et l'obligation de les prendre en compte dans le calcul de la rémunération des prestations accomplies par les avocats au titre de l'aide juridique résultaient, non pas de l'acte attaqué, mais bien des articles 508/17 (avant son annulation partielle) et 508/19, § 2, du Code judiciaire.

Le moyen est ainsi dépourvu de pertinence. »

Après que les parties requérantes ont pris connaissance du rapport établi par Monsieur le premier auditeur chef de section, elles n'ont pas fait usage de la possibilité que leur offrait le dépôt d'un dernier mémoire pour contredire l'argumentation précitée, mais se sont limitées à se référer à l'ensemble de leurs écrits de procédure.

Dans ces circonstances et après examen du moyen, le Conseil d'État n'aperçoit pas de motif de s'écarter de l'argumentation contenue dans le rapport et fait sienne cette argumentation.

Par ailleurs, sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité de l'argumentation, développée pour la première fois dans le mémoire en réplique, selon laquelle il convient de remettre en cause le principe de l'enveloppe fermée en posant

une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, il suffit de constater que cette dernière y a déjà répondu par la négative dans son arrêt n° 71/2017 du 15 juin 2017 (ECLI:BE:GHCC:2017:ARR.071).

Le moyen est donc pour partie irrecevable et pour partie en tout état de cause non fondé.

IV. Sixième moyen

IV.1. Argumentation des parties

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

IV.2. Appréciation du Conseil d'État

1. Par son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.077), la Cour constitutionnelle a annulé, « dans l'article 508/17, du Code judiciaire, remplacé par l'article 7 de la loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique :

- le paragraphe 1^{er}, alinéas 2, 3 et 4 ;
- dans le paragraphe 2, les mots “en plus de celles visées au paragraphe 1^{er}” ;
- dans le paragraphe 3, les mots “1 et” et les mots “sauf en cas d'exemption prévue par les paragraphes 4 ou 5” ;
- les paragraphes 4, 5 et 6 ».

Ces dispositions ont trait à la contribution forfaitaire par désignation et à la contribution forfaitaire par instance mises à la charge du bénéficiaire de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou entièrement gratuite par l'article 508/17, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, précité. En vertu de l'article 508/17, § 1^{er}, alinéa 4, du Code judiciaire, il appartient au Roi de fixer le montant de ces contributions.

Par ce même arrêt, la Cour constitutionnelle a décidé de maintenir « les effets des dispositions annulées dans l'article 508/17 du Code judiciaire à l'égard des contributions perçues par les avocats dans les affaires pour lesquelles l'avocat a, au 31 août 2018, fait rapport au bureau d'aide juridique conformément à l'article 508/19, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire ».

2. Tel qu'inséré par l'article 1^{er}, b), de l'arrêté attaqué, l'article 2, 2°, alinéa 1^{er}, a), sixième tiret, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relative au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique prévoit que la liste numérique que doivent communiquer les bâtonniers inclut « les contributions perçues et non perçues visées à l'article 508/17 § 1 deuxième et troisième alinéas ».

Dès lors que les dispositions imposant le paiement de ces contributions ont été annulées par la Cour constitutionnelle, la référence qui y est faite dans l'article 2, 2°, alinéa 1^{er}, a), précité, est dépourvue de fondement et illégale dans la mesure où elle ne concerne pas des contributions perçues par les avocats dans les affaires pour lesquelles l'avocat a, au 31 août 2018, fait rapport au bureau d'aide juridique conformément à l'article 508/19, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

L'annulation du sixième tiret de l'article 2, 2°, alinéa 1^{er}, a), précité, dans une telle mesure peut intervenir sans modifier la portée des dispositions non annulées de l'arrêté attaqué.

3. Pour le même motif, les termes « , 6^e », dans l'article 2, 3°, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, tel qu'inséré par l'article 1^{er}, d), de l'arrêté attaqué, sont dépourvus de fondement et illégaux dans la mesure où ils ne concernent pas des contributions perçues par les avocats dans les affaires pour lesquelles l'avocat a, au 31 août 2018, fait rapport au bureau d'aide juridique conformément à l'article 508/19, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

L'annulation de ces termes dans une telle mesure peut intervenir sans modifier la portée des dispositions non annulées de l'arrêté attaqué.

4. Tel qu'inséré par l'article 1^{er}, c), de l'arrêté attaqué, l'article 2, 3°, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, dispose que « la valeur d'un point est égale au montant total des indemnités inscrit au budget général des dépenses de l'année budgétaire dans laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, majoré du montant total des contributions visées à l'article 508/17 § 1, alinéa 2 et 3 et § 2 et des indemnités de procédure perçues, diminué du montant des remboursements visés à l'article 508/19, § 1, divisés par le nombre total de points obtenus par les avocats ».

Dès lors que les dispositions imposant le paiement des contributions visées à l'article 508/17, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire ont été annulées par la Cour constitutionnelle, la référence qui y est faite dans l'article 2, 3°, alinéa 2, précité, est dépourvue de fondement et illégale dans la mesure où elle ne concerne pas des contributions perçues par les avocats dans les affaires pour lesquelles l'avocat a, au 31 août 2018, fait rapport au bureau d'aide juridique conformément à l'article 508/19, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

L'annulation des termes « § 1, alinéa 2 et 3 et » dans une telle mesure peut intervenir sans modifier la portée des dispositions non annulées de l'arrêté attaqué.

5. Tel qu'inséré par l'article 1^{er}, e), de l'arrêté attaqué, l'article 2, 5°, b), de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, dispose que les autorités visées à l'article 488 du Code judiciaire communiquent à chaque bâtonnier « par avocat, pour l'aide juridique aux personnes bénéficiant d'une aide totale, l'indemnité auquel il a droit, soit le nombre de points que l'intéressé a obtenu, multiplié par la valeur d'un point et diminué du montant des indemnités de procédure perçues et du montant des contributions visées à l'article 508/17 § 1^{er} alinéa 2 et 3 sauf en cas d'exemption prévue par les § 4 ou § 5 du même article, ou sauf dans l'hypothèse visée à l'article 508/19, § 1^{er} ».

Dès lors que les dispositions imposant le paiement des contributions visées à l'article 508/17, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire ont été annulées par la Cour constitutionnelle, la référence qui y est faite dans l'article 2, 5°, b), précité, est dépourvue de fondement et illégale dans la mesure où elle ne concerne pas des contributions perçues par les avocats dans les affaires pour lesquelles l'avocat a, au 31 août 2018, fait rapport au bureau d'aide juridique conformément à l'article 508/19, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

L'annulation des termes « et du montant des contributions visées à l'article 508/17 § 1^{er} alinéa 2 et 3 sauf en cas d'exemption prévue par les § 4 ou § 5 du même article, ou sauf dans l'hypothèse visée à l'article 508/19, § 1^{er} » dans une telle mesure peut intervenir sans modifier la portée des dispositions non annulées de l'arrêté attaqué.

6. Tel qu'inséré par l'article 1^{er}, e), de l'arrêté attaqué, l'article 2, 5°, c), de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, dispose que les autorités visées à l'article 488 du Code judiciaire communiquent à chaque bâtonnier « par avocat, pour

l'aide juridique aux personnes bénéficiant d'une aide partielle, l'indemnité auquel il a droit, soit le nombre de points que l'intéressé a obtenu, multiplié par la valeur d'un point et diminué du montant des indemnités de procédure perçues, du montant des contributions visées à l'article 508/17 § 2 que celui-ci a perçues ainsi que du montant des contributions visées à l'article 508/17 § 1^{er} alinéa 2 et 3 sauf en cas d'exemption prévue par les § 4 ou § 5 du même article ou sauf dans l'hypothèse visée à l'article 508/19, 1^{er} ».

Dès lors que les dispositions imposant le paiement des contributions visées à l'article 508/17, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire ont été annulées par la Cour constitutionnelle, la référence qui y est faite dans l'article 2, 5°, c), précité, est dépourvue de fondement et illégale dans la mesure où elle ne concerne pas des contributions perçues par les avocats dans les affaires pour lesquelles l'avocat a, au 31 août 2018, fait rapport au bureau d'aide juridique conformément à l'article 508/19, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

L'annulation des termes « ainsi que du montant des contributions visées à l'article 508/17 § 1^{er} alinéa 2 et 3 sauf en cas d'exemption prévue par les § 4 ou § 5 du même article ou » dans une telle mesure peut intervenir sans modifier la portée des dispositions non annulées de l'arrêté attaqué.

7. Tel qu'inséré par l'article 3 de l'arrêté attaqué, l'article 3, alinéa 2, i), de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, dispose que les statistiques et listes que les autorités visées à l'article 488 du Code judiciaire adressent au ministre de la Justice incluent « l'indication du montant total des indemnités payées, une ventilation de ce montant en fonction, d'une part, de l'aide juridique aux personnes bénéficiant de la gratuité totale ainsi que le montant total des montants payés, en vertu de l'article 508/17 § 1 alinéa 1 et 2 et le montant total des indemnités de procédures perçues, d'autre part, de l'aide juridique aux personnes bénéficiant de la gratuité partielle, ainsi que l'indication du montant total des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1 alinéa 1, 2 et 3 et le montant total des indemnités de procédures perçues ».

Dès lors que les dispositions imposant le paiement des contributions visées à l'article 508/17, § 1^{er}, alinéas 1 et 2, du Code judiciaire ont été annulées par la Cour constitutionnelle, la référence qui y est faite dans l'article 3, alinéa 2, i), précité, est dépourvue de fondement et illégale dans la mesure où elle ne concerne pas des contributions perçues par les avocats dans les affaires pour lesquelles

l'avocat a, au 31 août 2018, fait rapport au bureau d'aide juridique conformément à l'article 508/19, § 2, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

L'annulation des termes « le montant total des montants payés, en vertu de l'article 508/17 § 1 alinéa 1 et 2 et » et « l'indication du montant total des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1 alinéa 1, 2 et 3 et » dans une telle mesure peut intervenir sans modifier la portée des dispositions non annulées de l'arrêté attaqué.

8. Dès lors que le Conseil d'État a constaté, dans son arrêt n° 257.409 du 22 septembre 2023, que les *litteras* j et k de l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, tels qu'insérés par l'article 3 de l'arrêté attaqué, sont illégaux, il n'y a plus lieu d'examiner l'incidence de l'arrêt n° 77/2018 sur ces dispositions dans le cadre du présent moyen.

V. Septième moyen

V.1. Argumentation des parties

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

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Dans leur moyen, les parties soutiennent que, « dans son ensemble, la réforme de l'aide juridique viole les garanties » contenues dans les dispositions dont la violation est invoquée. Selon elles « la surcharge administrative et l'obligation de payer un ticket modérateur, couplée à la réticence des avocats à continuer à travailler dans le cadre de l'aide juridique [...] ont pour effet de constituer un obstacle sérieux aux personnes suspectées ou accusées dans le cadre d'une procédure pénale de faire appel aux services d'un avocat. Les exigences instaurées par la réforme risquent en effet d'inciter les personnes suspectées ou accusées de renoncer à leur droit à bénéficier de l'assistance d'un avocat, sans qu'il s'agisse d'une renonciation réellement volontaire et univoque. Partant, la réforme entraîne une violation des dispositions visées au moyen ».

Les critiques dirigées contre « de la réforme de l'aide juridique » « dans son ensemble » sont étrangères à la légalité de l'arrêté attaqué et sont donc irrecevables.

Les parties requérantes ne soutiennent pas que l'article 2, 3°, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, tel qu'inséré par l'article 1^{er}, c), de l'arrêté attaqué imposerait des obligations administratives à charge des avocats.

La Cour constitutionnelle a, par son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, annulé les dispositions légales imposant à tous les bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne gratuite de payer une contribution forfaitaire par désignation et une contribution forfaitaire par instance. Par ailleurs, les parties requérantes n'établissent pas que le montant de la contribution propre dans les frais d'aide juridique par désignation, fixée en fonction des moyens d'existence du bénéficiaire de l'aide, serait tel qu'un justiciable, qui ne se trouve pas dans les conditions pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne totalement gratuite, renoncerait au droit à bénéficier de l'assistance d'un avocat.

Enfin, comme l'a jugé le Conseil d'État dans son arrêt n° 257.409 du 22 septembre 2023, une éventuelle désaffectation des avocats volontaires pour assurer les prestations au titre de l'aide juridique relève de la mise en œuvre de la réglementation et échappe à sa compétence.

Les différents postulats sur lesquels repose le moyen n'étant pas établis, le moyen ne peut être tenu pour fondé.

Les parties requérantes sollicitent, si le Conseil d'État devait avoir un doute sur la conformité de l'arrêté attaqué avec 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, qu'il pose à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

« Dans quelle mesure une juridiction nationale, lorsqu'elle examine la conformité d'une réglementation nationale relative à l'octroi de l'aide juridique en matière pénale, doit-elle tenir compte de l'impact probable de cette réglementation sur la création d'incitants à la renonciation du droit d'accès à un avocat, prévu à l'article 9, b), de la Directive sur le droit d'accès à un avocat ? Cette juridiction nationale doit-elle considérer qu'une telle disposition crée des incitants à renoncer à ce droit de manière non réellement volontaire ni univoque ? L'existence de ces incitants est-elle suffisante pour conclure à leur incompatibilité avec la Directive sur le droit d'accès à un avocat ? ».

Ainsi qu'il ressort des termes mêmes de l'article 267 TFUE, la décision préjudicielle sollicitée doit être « nécessaire » pour permettre à la juridiction de renvoi de « rendre son jugement » dans l'affaire dont elle se trouve saisie [C.J.U.E., arrêt du 9 janvier 2024, G. e.a. (Nomination des juges de droit commun en Pologne), C-181/21 et C-269/21, EU:C:2024:1, point 63].

Or, comme il a été exposé ci-avant, les mesures contenues dans l'arrêté attaqué ne peuvent être vues comme comportant des incitants à renoncer à l'intervention d'un avocat et rien ne permet de présumer qu'elles constitueraient de tels incitants.

Il en résulte que le postulat sur lequel sont fondées les questions préjudicielles manque en fait et que les réponses à celles-ci ne sont donc pas nécessaires pour traiter le moyen.

Il n'y a donc pas lieu de poser les questions préjudicielles.

Le moyen est donc rejeté.

VI. Demande de maintien des effets

VI.1. Thèse de la partie adverse

Dans le dernier mémoire déposé après la notification du rapport établi en application de l'article 13 du règlement général de procédure, la partie adverse sollicite que, eu égard aux répercussions disproportionnées et presque insurmontables d'une annulation *ex tunc*, le Conseil d'État, en cas d'annulation de l'arrêté attaqué, maintienne ses effets pour le passé et pour une période de dix-huit mois à dater de la notification de l'arrêt.

Elle expose que le système d'indemnisation des avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne repose sur un système de points accordés pour des prestations effectuées et sur un mode de calcul de la valeur du point ; que le bureau d'aide juridique attribue aux avocats des points pour chaque désignation ou commission d'office et pour laquelle les avocats justifient avoir accompli des prestations effectives au cours de l'année judiciaire écoulée ou des années antérieures ; que les points sont attribués par prestation, sur la base d'une liste mentionnant les points correspondant à des prestations déterminées ; que cette liste est fixée par le Ministre compétent, sur proposition des ordres communautaires ; que

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

Elle indique avoir effectué un examen chiffré des conséquences d'un éventuel arrêt d'annulation sur chaque année judiciaire, de 2016 à 2022 ; qu'ainsi, une annulation rétroactive aurait pour conséquence que les ordres devraient reprendre l'ancienne formule, afin de déterminer la valeur du point de 2017 (année judiciaire 2015-2016), c'est-à-dire le budget général des dépenses de l'année budgétaire dans laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, à savoir 72.795.000 euros (budget initial - année 2016) ; que, par ailleurs, avant de recalculer la valeur du point, l'État devrait demander aux ordres de rembourser l'indu ; que les ordres devront à leur tour demander à chaque avocat, le cas échéant par l'intermédiaire des BAJ, de rembourser les indemnités reçues dans le cadre de l'aide juridique pour cette année-là ; qu'ensuite, l'État ne pourra procéder au nouveau paiement que lorsque toutes les sommes auront été remboursées et après une proposition de la valeur du point par les ordres, une fois les contrôles croisés et l'éventuel arbitrage réalisés,

sachant que le nombre d'affaires clôturées s'élevait à 233.941 pour l'année judiciaire 2015-2016 ; que chaque bureau d'aide juridique devra également rembourser les subsides octroyés conformément à l'article 508/19bis, à savoir 6.270.000 euros (les frais d'organisation des bureaux d'aide juridique représentent en effet 8,108% des indemnités des avocats) ; que les bureaux d'aide juridique devraient rembourser les subsides déjà dépensés et recevoir moins d'argent que prévu, ceci pouvant avoir un effet négatif auprès des justiciables ; qu'en ce qui concerne la détermination de la valeur du point de 2018 (année judiciaire 2016-2017), cela signifierait que les ordres devraient reprendre l'ancienne formule, c'est-à-dire le budget général des dépenses de l'année budgétaire dans laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, à savoir 75.750.000 euros (année 2017) ; que ce calcul serait très défavorable aux avocats, entraînant une perte importante, car en 2018 le budget indemnisation des avocats s'élevait à 95.209.000 euros (budget initial et recettes du fonds d'aide juridique), soit 75 euros le point ; qu'en outre, les ordres ne pourront plus tenir compte des contributions forfaitaires, des indemnités de procédure, des provisions dans la formule de calcul (ce qui ferait encore sensiblement diminuer la valeur du point) ; que, comme pour 2017, avant de recalculer la valeur du point, l'État devrait demander aux ordres de rembourser l'indu ; que les ordres devront à leur tour demander à chaque avocat, le cas échéant par l'intermédiaire des BAJ, de rembourser les indemnités reçues dans le cadre de l'aide juridique pour cette année-là ; qu'ensuite, l'État ne pourra procéder au nouveau paiement que lorsque toutes les sommes auront été remboursées et après une proposition de la valeur du point par les ordres, une fois les contrôles croisés et l'éventuel arbitrage réalisés, sachant que le nombre d'affaires clôturées s'élevait à 189.339 pour l'année judiciaire 2016-2017 ; qu'à la différence de 2017, tous les avocats seraient obligés de recalculer en terme de points leurs prestations sur la base de l'ancienne nomenclature et plus de la nouvelle ; que les ordres seront également tenus de tout recalculer en fonction de l'ancienne formule ; que la valeur du point sera nettement en baisse (cf. budget de référence sans le fonds, et augmentation du nombre de points vu l'ancienne nomenclature, ce qui va avoir une conséquence importante dans le mode de calcul) ; qu'en conséquence, l'indemnisation des avocats sera nettement en baisse avec un risque très élevé de mécontentement des praticiens de l'aide juridique (avec des risques possibles pour les justiciables) ; que les bureaux d'aide juridique vont également devoir rembourser les subsides obtenus, dont une grande partie a été investie dans la modification des programmes informatiques des bureaux d'aide juridique afin de refléter la nouvelle nomenclature ; que des investissements vont devoir à nouveau être effectués afin de réadapter les programmes à l'ancienne nomenclature ; qu'il faudra également tenir compte des ajustements qui ont été versés aux ordres en fin d'année afin de maintenir la valeur du point ; qu'enfin, l'annulation de l'article 2, 1°,

alinéa 4, nouveau, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique empêcherait le bureau d'aide juridique de pouvoir contrôler les points demandés par les avocats et de pouvoir les réduire lorsque l'avocat n'a pas été diligent ; que la subsistance au niveau budgétaire du système d'aide juridique repose toutefois sur un contrôle efficace des prestations ; qu'en l'absence d'un tel contrôle, la valeur du point risque de diminuer (vu la formule de calcul et l'augmentation du nombre de points demandés par les avocats, étant donné l'absence de contrôle) avec comme conséquence des risques sur la viabilité du système à plus ou moins longue échéance ; qu'en ce qui concerne la détermination de la valeur du point de 2019, les ordres devraient prendre en compte le budget général des dépenses de l'année budgétaire dans laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, à savoir 92.842.000 euros ; que ce calcul serait défavorable aux avocats, entraînant une perte importante, car en 2019 le budget indemnisation des avocats s'élevait à 98.262.317,68 euros (budget initial et recettes du fonds d'aide juridique), soit 75,09 euros le point ; que le même raisonnement s'applique aux années qui suivent, de sorte que pour la détermination de la valeur du point de 2020, le budget qui devrait être pris en compte serait de 90.807.000 euros ; que ce calcul entraînerait une perte importante pour les avocats, car en 2020, le budget indemnisation des avocats s'élevait à 100.085.000 euros (budget initial et recettes du fonds d'aide juridique), soit 75,09 euros le point ; qu'en ce qui concerne la détermination de la valeur du point de 2021, le budget qui devrait être pris en compte serait de 86.275.000 euros ; que ce calcul serait également très défavorable aux avocats car en 2021, le budget indemnisation des avocats s'élevait à 102.935.528,93 euros (budget initial et recettes du fonds d'aide juridique), soit 75,09 euros le point ; qu'en ce qui concerne la détermination de la valeur du point de 2022, le budget qui devrait être pris en compte serait de 92.842.000 euros ; et que ce calcul entraînerait une perte importante pour les avocats, car en 2022 le budget indemnisation des avocats s'élève à 120.382.617,92 euros, soit 81,23 euros le point.

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

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

VI.2. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes indiquent que la partie adverse n'explique pas son raisonnement en ce qui concerne la valeur de référence ; qu'il résulte de la note jointe au dernier mémoire de la partie adverse que l'arrêt royal du 20 décembre 1999 a été modifié pour aligner la réglementation sur la pratique des Ordres ; que cette modification ne résulte cependant pas de l'arrêt attaqué mais bien de l'arrêt royal du 9 octobre 2018 modifiant l'arrêt 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 ; que l'article 3 de cet arrêt prévoit que celui-ci produit ses effets pour la détermination de la valeur du point à partir de l'année judiciaire 2016/2017 sur la base du budget 2018 ; que cet arrêt n'est pas concerné par le présent recours et les modifications qu'il introduit seraient maintenues en cas d'annulation de l'arrêt attaqué, de sorte qu'un maintien des effets de l'acte attaqué ne se justifie pas par la crainte d'un changement de la valeur de référence ; que, par ailleurs, en tout état de cause, cette valeur de référence sera majorée « des moyens effectivement disponibles du fonds budgétaire d'aide juridique de deuxième ligne constatés au 31 décembre de l'année budgétaire précédente », cette majoration résultant également de l'arrêt royal du 9 octobre 2018, précité, et non de l'arrêt attaqué ; que, pour le surplus, dans la note interne de la partie adverse, il est indiqué qu'« En outre, les ordres ne pourront plus tenir compte des contributions forfaitaires, des indemnités de procédure, des provisions dans la formule de calcul (ce qui va sensiblement encore faire diminuer le point) » ; que, cependant, soulignant le caractère exceptionnel d'une mesure de maintien des effets, elles estiment qu'en ce qui concerne l'article 2, 3°, alinéa 2, de l'arrêt attaqué, celle-ci doit être limitée à la durée strictement nécessaire pour prévenir des conséquences graves pour la sécurité juridique ; qu'elles ne voient pas en quoi un délai de dix-huit mois serait justifié ou pertinent à cet égard ; qu'en effet, un délai de dix-huit mois à dater de la notification de l'arrêt du Conseil d'État entraînerait une nouvelle situation d'incertitude, par exemple si ce délai devait venir à échéance au milieu d'une année judiciaire, sans qu'il soit précisé si son application est déterminée par la date de clôture des prestations par l'avocat ou par la date de contrôle des prestations par le Bureau d'aide juridique ; qu'il faut trouver le meilleur équilibre entre l'exigence de légalité et celui de la sécurité juridique en limitant le plus

possible le maintien des effets, et en attachant cet éventuel maintien des effets aux prestations clôturées durant une année judiciaire donnée ; et qu'en ce qui concerne les articles 2, 1°, alinéas 2 et 4, de l'arrêté attaqué, elles ne voient pas en quoi une demande de maintien des effets pour le futur se justifierait.

VI.3. Appréciation du Conseil d'État

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

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers. »

En application de cette disposition, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation démontre que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État. Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5). La Cour constitutionnelle a de même insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre « l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées » (C.C., arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, B.9.4 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.018); C.C., arrêt n° 154/2012 du 20 décembre 2012, B.3 et B.4 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.154). Dans le même sens : C.C., arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013, B.3 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.014); C.C., arrêt n° 73/2013 du 30 mai 2013, B.8 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.073)). De même, comme

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

En l'espèce, l'arrêté attaqué détermine les conditions dans lesquelles la rémunération des avocats intervenant dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne gratuite est calculée et liquidée. Ne pas maintenir les effets de l'arrêté attaqué pour toutes les prestations pour la rémunération desquelles il a été appliqué imposerait un nouveau calcul de toutes les indemnités attribuées aux avocats, ce qui entraînerait une charge administrative considérable et pourrait entraîner, comme le relève la partie adverse, une diminution du montant de l'indemnité à laquelle peut prétendre un avocat. Il y a donc lieu de maintenir les effets produits par l'arrêté attaqué depuis son entrée en vigueur jusqu'à la notification du présent arrêt.

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

VII. Indemnité de procédure et dépens

Les parties requérantes sollicitent l'octroi d'une indemnité de procédure de 1.400 euros au vu de la complexité et de l'ampleur de l'affaire. La partie adverse n'émet aucune observation sur cette demande.

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

Il n'y a, par contre, pas lieu de s'écarter du montant de base, fixé à 770 euros, dès lors que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes,

l'affaire ne présente pas une complexité et une ampleur qui justifieraient de s'écarter de celui-ci.

Les autres dépens doivent également être supportés par la partie adverse.

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

Article 1^{er}.

Dans 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, sont annulés :

- l'article 1^{er}, b), en tant qu'il insère le premier tiret et le quatrième tiret dans l'article 2, 2°, alinéa 1^{er}, a), de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité ;
- l'article 1^{er}, b), en tant qu'il insère le sixième tiret dans l'article 2, 2°, alinéa 1^{er}, a), de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, dans la mesure visée au point IV.2.2 du présent arrêt ;
- l'article 1^{er}, c), en tant qu'il insère les termes « § 1, alinéa 2 et 3 et » dans l'article 2, 3°, alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, dans la mesure visée au point IV.2.4 du présent arrêt ;
- l'article 1^{er}, d), en tant qu'il insère les termes « , 6^e », dans l'article 2, 3°, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, dans la mesure visée au point IV.2.3 du présent arrêt ;
- l'article 1^{er}, e), en tant qu'il insère les termes « et du montant des contributions visées à l'article 508/17 § 1^{er} alinéa 2 et 3 sauf en cas d'exemption prévue par les § 4 ou § 5 du même article, ou sauf dans l'hypothèse visée à l'article 508/19, § 1^{er} » dans l'article 2, 5°, b), de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, dans la mesure visée au point IV.2.5 du présent arrêt ;
- l'article 1^{er}, e), en tant qu'il insère les termes « ainsi que du montant des contributions visées à l'article 508/17 § 1^{er} alinéa 2 et 3 sauf en cas d'exemption prévue par les § 4 ou § 5 du même article ou » dans l'article 2, 5°, c) de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, dans la mesure visée au point IV.2.6 du présent arrêt ;
- l'article 3, en tant qu'il insère les termes « « le montant total des montants payés, en vertu de l'article 508/17 § 1 alinéa 1 et 2 et » et « l'indication du montant total des montants payés en vertu de l'article 508/17 § 1 alinéa 1, 2 et 3 et » dans l'article 3,

alinéa 2, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précité, dans la mesure visée au point IV.2.7 du présent arrêt ;

- l'article 3, en tant qu'il insère les *litteras* j) et k), dans le même article 3, alinéa 2.

Article 2.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3.

Les effets produits par les dispositions annulées sont maintenus depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté attaqué et pendant une période maximale de dix-huit mois à dater de la notification du présent arrêt.

Article 4.

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

Article 5.

La partie adverse supporte les dépens, liquidés à 1.400 euros de droits de recours et une indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de 110 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 septembre 2024, par la XI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

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

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet