

Numéro du rôle : 6250
Arrêt n° 71/2017 du 15 juin 2017

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant la loi du 4 mars 2013 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013, la loi du 24 juin 2013 contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013 et l'article 508/19 du Code judiciaire, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique, posées par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

### *I. Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 25 juin 2015 en cause de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et autres contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 juillet 2015, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « En fixant le budget de l'aide juridique relatif aux prestations des avocats de deuxième ligne de l'année 2011-2012 à respectivement 70.789.000 € et 5.888.000 €, soit un maximum de dépense autorisée de 76.677.000 €, la loi du 4 mars 2013 ' contenant le budget général des dépenses pour l'année 2013 ', second tableau en annexe, section 12, division 56, point 1 ' Aide juridique ' et la loi du 24 juin 2013 ' contenant le 1er ajustement du budget général des dépenses pour l'année 2013 ', second tableau en annexe, section 12, division 56, point 1 ' Aide juridique ' violent-elles l'article 23, alinéa 3, 2° de la Constitution, en ce qu'en limitant la valeur du point rémunérant les avocats de deuxième ligne prestataires du service public de l'aide juridique à un montant de 25,76 € au lieu de 28,03 € (valeur indexée du point fixé à 26,91 € pour l'année judiciaire précédente), ces dispositions engendrent un recul significatif du droit à l'aide juridique ? »;

2. « 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 ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, Catherine Legein, Virginie Roos, Hélène Malfrère, Loïc Anciaux de Faveaux, Serge Mascart, Elvira Heyen, Sylvie Guimin, Karine Trimboli, Jean François Moniotte, François-Xavier Groulard, David Lefevre et Dimitri Soblet, assistés et représentés par Me M. Kaiser, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 21 décembre 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 janvier 2017 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande de certaines parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 17 janvier 2017, a fixé l'audience au 8 février 2017.

A l'audience publique du 8 février 2017 :

- ont comparu :
  - . Me M. Kaiser, pour l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et autres;
  - . Me P. Schaffner, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 16 février 2017, le président J. Spreutels a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a rouvert les débats et a fixé l'audience au 8 mars 2017.

A l'audience publique du 8 mars 2017 :

- ont comparu :
  - . Me M. Kaiser, pour l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et autres;
  - . Me P. Schaffner, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par citation du 24 mai 2013, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone ainsi que douze avocats inscrits sur une liste d'avocats désireux d'accomplir des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne demandent au Tribunal francophone de première instance de Bruxelles la condamnation de l'Etat à réparer le dommage qu'ils auraient subi en raison de l'absence de mesures, notamment budgétaires, susceptibles de

maintenir la valeur du « point » servant de base de calcul au montant des indemnités versées à ces avocats pour des prestations ayant fait l'objet d'un rapport à un bureau d'aide juridique durant l'année judiciaire 2011-2012, au niveau de la valeur du « point » retenue pour l'indemnisation des prestations de ce type qui avaient fait l'objet d'un rapport durant l'année judiciaire précédente.

Par jugement du 6 novembre 2014, le Tribunal considère que, pour l'essentiel, l'action en responsabilité introduite tend à mettre en cause la validité de la loi du 4 mars 2013 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013 » ainsi que celle de la loi du 24 juin 2013 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013 », en ce que ces deux lois ne prévoient pas des crédits suffisants pour le maintien de la valeur du « point » au niveau souhaité. Il ordonne dès lors la réouverture des débats afin de permettre aux parties de s'exprimer sur la pertinence et sur la formulation d'une éventuelle question préjudicielle à poser à la Cour à propos de la constitutionnalité du budget général des dépenses précité.

Par la décision de renvoi, le Tribunal estime qu'il est opportun, à la demande de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et des douze avocats demandeurs, de poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

A.1. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone et les douze avocats observent, à titre liminaire, qu'il n'a pas pu être établi par le Tribunal francophone de première instance de Bruxelles si la réduction du montant prévu pour l'indemnisation des prestations d'aide juridique de deuxième ligne qui ont fait l'objet d'un rapport lors de l'année judiciaire 2011-2012 résultait de la loi du 4 mars 2013 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013 » et de la loi du 24 juin 2013 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013 » ou de l'article 508/19 du Code judiciaire.

*Sur la première question préjudicielle*

*Quant à la position de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et des avocats*

A.2. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.3.1. En théorie, le budget général des dépenses d'une année est adopté avant le début de cette année, mais, en pratique, il n'est voté qu'après le début de celle-ci.

Le montant total des « points » attribués sur la base des rapports remis aux bureaux d'aide juridique durant l'année judiciaire 2011-2012 par des avocats ayant accompli des prestations d'aide juridique de deuxième ligne était connu au moins depuis le 31 janvier 2013, de sorte que c'est en connaissance de cause que les auteurs de la loi du 4 mars 2013 et de la loi du 24 juin 2013 ont inscrit, dans le budget général des dépenses de l'année 2013, en vue de l'indemnisation de ce type de prestations, des crédits d'un montant limitant la valeur du « point » à 25,76 euros.

A.3.2. La loi du 4 mars 2013 et la loi du 24 juin 2013, éventuellement lues conjointement avec l'article 508/19 du Code judiciaire, entraînent une diminution de la valeur du « point » qui sert de base de calcul à l'indemnisation des prestations d'aide juridique de deuxième ligne qui ont fait l'objet d'un rapport remis par un avocat durant l'année judiciaire 2011-2012.

Cette réduction de la rémunération de ce type de prestations, par rapport à l'année précédente, a pour effet de diminuer le nombre d'avocats qui restent disponibles pour accomplir des prestations d'aide juridique de deuxième ligne, en particulier dans les affaires nécessitant un nombre d'heures de travail particulièrement élevé (divorce, régularisation de la situation administrative d'un étranger, recours urgent au Conseil d'Etat, certaines affaires pénales, etc.). Cette réduction de la rémunération peut aussi affecter la qualité des prestations accomplies par les avocats disponibles. La diminution du montant des indemnités versées aux avocats constitue donc un recul dans la protection du droit à l'aide juridique des justiciables les plus démunis.

Les budgets généraux des dépenses adoptés pour l'année 2014 et pour l'année 2015 accentuent ce recul.

A.3.3. Le recul dans la protection du droit à l'aide juridique décrit en A.3.2 est significatif.

La valeur du « point » utilisé pour l'indemnisation des prestations d'aide juridique ayant fait l'objet d'un rapport remis durant l'année judiciaire 2010-2011 avait été établie à 26,91 euros. En ne tenant compte que de l'évolution générale des prix, la valeur de ce « point » aurait dû, pour l'année suivante, être fixée à 28,03 euros. Or, le ministre de la Justice a, pour les prestations d'avocat rattachées à l'année judiciaire 2011-2012, établi la valeur du « point » à 25,76 euros.

Cette diminution de valeur entraîne donc déjà une baisse du pouvoir d'achat des avocats concernés de plus de quatre pour cent, s'il n'est pas tenu compte de l'évolution générale des prix. Cette diminution apparaît d'autant moins négligeable si l'on envisage l'incidence que pourrait avoir une diminution du même ordre des crédits budgétaires destinés à la rémunération des magistrats et des greffiers du pouvoir judiciaire.

L'augmentation du montant global du crédit budgétaire affecté à l'indemnisation des prestations d'aide juridique de deuxième ligne ne suffit pas à ôter au recul prédécrit son caractère significatif.

Du reste, à défaut de mesure compensatoire du recul dont question en A.3.2, même un recul non significatif dans la protection du droit à l'aide juridique est incompatible avec l'exigence de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution.

A.3.4. Le seul motif impérieux d'intérêt général avancé pour justifier la baisse significative du niveau de protection du droit à l'aide juridique résultant de la loi du 4 mars 2013 et de la loi du 24 juin 2013, à savoir la nécessité de faire des économies, ne résiste pas au contrôle de proportionnalité.

Le montant inscrit au budget général des dépenses en vue de l'indemnisation des prestations d'aide juridique de deuxième ligne est relativement faible par rapport à d'autres crédits budgétaires au regard de l'importance du service public de l'aide juridique assuré par les avocats. Mais toute diminution de ce montant affecte substantiellement le fonctionnement de ce service public. Compte tenu de la valeur du « point » généralement retenue et des frais de gestion d'un cabinet d'avocat, le traitement de certains dossiers ne rapporte rien à l'avocat, quand il ne lui coûte pas de l'argent.

En outre, la baisse significative du niveau de protection du droit à l'aide juridique résultant de la loi du 4 mars 2013 et de la loi du 24 juin 2013 ne respecte pas les engagements pris par l'autorité fédérale, entre autres lors de la signature du protocole du 12 janvier 2010 conclu avec l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et l'*Orde van Vlaamse balies*, consistant à garantir l'accès de tous à la justice à travers une juste indemnisation des avocats qui accomplissent des prestations d'aide juridique de deuxième ligne.

Compte tenu de l'existence de mécanismes permettant de contrôler et d'assurer la qualité des prestations d'aide juridique de deuxième ligne et des mesures déjà prises pour éviter les indemnisations abusives d'avocats,

aucun autre motif d'intérêt général ne pourrait justifier la baisse significative du niveau de protection du droit à l'aide juridique résultant des dispositions législatives attaquées.

*Quant à la position du Conseil des ministres*

A.4. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.5. A titre principal, la loi du 4 mars 2013 et la loi du 24 juin 2013 n'entraînent pas de recul dans la protection du droit à l'aide juridique.

Les bénéficiaires du droit à l'aide juridique reconnu par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution sont les personnes qui ne disposent pas de moyens suffisants pour financer les honoraires et frais de leur propre défense, et non les avocats qui accomplissent des prestations d'aide juridique de deuxième ligne au profit de ces personnes.

La diminution de la valeur du « point » qui a servi de base de calcul des indemnités versées aux avocats en raison des prestations qui ont fait l'objet d'un rapport durant l'année judiciaire 2011-2012 n'est pas de nature à causer une baisse du niveau de la protection du droit à l'aide juridique, non seulement parce que cette diminution de valeur par rapport à l'année précédente n'est que d'un peu plus de quatre pour cent, mais aussi parce qu'elle affecte la hauteur de l'indemnisation de prestations d'aide juridique de deuxième ligne qui ont été accomplies avant même la diminution de valeur en cause. L'évolution, entre l'année judiciaire 1998-1999 et l'année judiciaire 2012-2013, du nombre de dossiers ouverts par les bureaux d'aide juridique et du nombre d'avocats désireux d'accomplir des prestations à ce titre ne démontre pas une baisse de qualité de ces prestations ou une diminution du nombre d'avocats volontaires qui aurait été causée par les dispositions législatives attaquées.

A.6. A titre subsidiaire, un éventuel recul dans la protection du droit à l'aide juridique découlant de la diminution de la valeur du « point » utilisé pour le calcul de l'indemnisation des prestations d'avocat ayant fait l'objet d'un rapport durant l'année judiciaire 2011-2012 ne peut être considéré comme significatif, compte tenu du fait que cette diminution excède à peine quatre pour cent de la valeur du « point » liée à l'année judiciaire précédente.

Aucune des règles ayant pour objet de déterminer le mode de calcul du « point » ne prévoit la prise en compte de l'évolution générale des prix d'une année à l'autre.

En outre, le montant des crédits budgétaires destinés à indemniser les avocats qui assurent ce qui est aujourd'hui qualifié d'aide juridique de deuxième ligne est en constante augmentation depuis près de trente ans. Cette augmentation est à ce point importante qu'elle a permis d'éviter, durant les quinze dernières années, une très forte diminution de la valeur du « point », par l'effet mécanique de la hausse concomitante et exponentielle du nombre de décisions d'octroi de l'aide juridique par les bureaux d'aide juridique, et donc de l'augmentation du nombre total des « points » attribués aux avocats désignés.

A.7. A titre infiniment subsidiaire, un éventuel recul significatif dans la protection du droit à l'aide juridique découlant de la diminution de la valeur du « point » par l'effet de la loi du 4 mars 2013 et de la loi du 24 juin 2013 repose sur un motif d'intérêt général.

Les contraintes budgétaires actuelles de l'Etat, nées entre autres de la crise économique, expliquent que l'autorité fédérale ne puisse, dans le contexte d'une hausse exponentielle du nombre de décisions d'octroi de l'aide juridique par les bureaux d'aide juridique, adopter un budget qui garantisse le maintien de la valeur du « point » d'une année à l'autre.

De surcroît, une baisse de valeur du « point » d'un peu plus de quatre pour cent est, dans ces circonstances, d'autant moins disproportionnée que la valeur du « point » retenue pour l'année précédente était la plus haute depuis la réforme de l'aide juridique par la loi du 23 novembre 1998 « relative à l'aide juridique ».

Enfin, l'accord de gouvernement du 10 octobre 2014 prévoit une réforme de l'aide juridique permettant d'assurer la pérennité du système et le maintien de l'accès à la justice pour les plus démunis à travers un refinancement durable.

*Sur la deuxième question préjudicielle*

*Quant à la position de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et des avocats*

A.8. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.9. L'article 508/19 du Code judiciaire pourrait être interprété comme habilitant le Roi à prévoir, comme Il l'a fait par l'article 2, 3°, 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 subsidie pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique », un mode d'indemnisation des avocats ayant accompli des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne, indépendant du nombre et de l'importance de ces prestations et organisé dans le cadre d'une « enveloppe fermée ».

Interprété de la sorte, l'article 508/19 du Code judiciaire présente une lacune législative intrinsèque susceptible de conduire à une violation de l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution (pour les motifs exposés en A.3.2 à A.3.4), parce que la trop large habilitation faite au Roi n'empêche pas la diminution de la valeur du « point » qui sert de base de calcul à l'indemnisation des avocats ayant accompli des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne d'une année judiciaire à l'autre.

*Quant à la position du Conseil des ministres*

A.10.1. A titre principal, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse parce qu'elle est sans objet.

La prétendue atteinte à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ne provient pas de l'article 508/19 du Code judiciaire.

A.10.2. Cette disposition législative ne dit rien de la manière dont il y a lieu de déterminer la valeur du « point » attribué aux avocats qui ont accompli des prestations au titre de l'aide juridique. Elle n'exige pas que la fixation du budget à prévoir pour la rémunération de ces prestations soit une enveloppe fermée ou tienne compte du montant global des points définitivement attribués.

A.10.3. Contrairement à ce que suggère la question préjudicielle, ce n'est pas la prétendue permission faite au Roi de fixer un tel budget qui réduit significativement la protection du droit à l'aide juridique. La compatibilité du système de rémunération des prestations précitées d'avocats avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ne dépend, en effet, que des moyens budgétaires dégagés par le pouvoir législatif et non pas de la marge de manœuvre laissée au pouvoir exécutif. Le mode de calcul de la valeur du « point », tel qu'il est établi par l'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, n'empêche d'ailleurs nullement le pouvoir législatif de voter un budget permettant une rémunération constante des prestations d'avocat accomplies au titre de l'aide juridique de deuxième ligne.

Contrairement à ce que suggère aussi la question préjudicielle, la prise en compte du nombre de prestations d'avocat accomplies au titre de l'aide juridique de deuxième ligne au moment de déterminer le montant total du crédit budgétaire destiné à les rémunérer ne permettrait pas d'éviter une réduction significative de la protection du droit à l'aide juridique, puisque les moyens budgétaires pourraient ne pas être suffisants.

A.11.1. A titre subsidiaire, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.11.2. Le livre III<sup>bis</sup> (« De l'aide juridique de première et de deuxième ligne ») de la deuxième partie (« L'organisation judiciaire ») du Code judiciaire contient les éléments essentiels du droit à l'aide juridique des justiciables.

De surcroît, il n'est pas établi que la diminution de la valeur du « point », pris en compte pour déterminer la hauteur de l'indemnisation des prestations d'avocat accomplies au titre de l'aide juridique de deuxième ligne, entraînerait une réduction significative de la protection de ce droit.

A.11.3. L'article 23 de la Constitution ne prive pas le pouvoir législatif d'une large marge d'appréciation dans la définition du mécanisme d'indemnisation de ces prestations d'avocats.

L'article 508/19 du Code judiciaire définit le principe et les règles de base de ce mécanisme. Il ne viole pas la Constitution, en ce que la marge de manœuvre qu'il laisse au Roi pour arrêter les mesures d'exécution de ces règles Lui a permis d'adopter le mode de calcul du point décrit à l'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999.

A.11.4. L'article 508/19 du Code judiciaire ne peut être interprété comme habilitant le Roi à prendre des mesures incompatibles avec l'article 23 de la Constitution et susceptibles de limiter le montant de l'allocation globale de moyens budgétaires destinés à l'indemnisation des prestations d'avocat précitées.

## - B -

B.1.1. L'« aide juridique de première ligne » prend « la forme de renseignements pratiques, d'information juridique, d'un premier avis juridique ou d'un renvoi vers une instance ou une organisation spécialisées », tandis que l'« aide juridique de deuxième ligne » est « accordée à une personne physique sous la forme d'un avis juridique circonstancié », de « l'assistance juridique dans le cadre ou non d'une procédure » ou de « l'assistance dans le cadre d'un procès » (article 508/1, 1° et 2°, du Code judiciaire, inséré par l'article 4 de la loi du 23 novembre 1998 « relative à l'aide juridique »).

L'aide juridique de deuxième ligne est assurée par les avocats désireux d'accomplir des prestations à ce titre et organisée par le bureau d'aide juridique établi au sein de chaque barreau (article 446<sup>bis</sup>, alinéa 2, du Code judiciaire, inséré par l'article 2 de la loi du 23 novembre 1998; article 508/7, alinéas 1er et 3, du Code judiciaire, inséré par l'article 4 de la loi du 23 novembre 1998, avant sa modification par l'article 3 de la loi du 6 juillet 2016 « modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique »).



Ces avocats sont tenus de faire régulièrement rapport au bureau d'aide juridique (article 508/11, alinéa 1er, du Code judiciaire, inséré par l'article 4 de la loi du 23 novembre 1998).

B.1.2. L'Etat alloue des indemnités aux avocats en raison des prestations accomplies au titre de l'aide juridique de deuxième ligne, « aux conditions visées à l'article 508/19 » (article 446bis, alinéa 3, du Code judiciaire, inséré par l'article 2 de la loi du 23 novembre 1998).

L'article 508/19 du Code judiciaire, inséré par l'article 4 de la loi du 23 novembre 1998 et modifié par l'article 2 de la loi du 21 avril 2007 « relative à la répétabilité des honoraires et des frais d'avocat », disposait, avant sa modification par l'article 9 de la loi du 6 juillet 2016 :

« § 1er. L'avocat perçoit l'indemnité de procédure accordée au bénéficiaire.

§ 2. Les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite font rapport au bureau sur chaque affaire pour laquelle ils ont accompli des prestations à ce titre. Ce rapport mentionne également l'indemnité de procédure perçue par l'avocat.

Le bureau attribue des points aux avocats pour ces prestations et en fait rapport au bâtonnier.

Le bâtonnier communique le total des points de son barreau aux autorités visées à [l']article 488, lesquelles communiquent le total des points de tous les barreaux au ministre de la Justice.

§ 3. Dès réception de l'information visée au § 2, le ministre de la Justice peut faire effectuer un contrôle selon les modalités qu'il détermine après concertation avec les autorités visées à l'article 488. Il ordonne le paiement de l'indemnité à ces autorités qui en assurent la répartition par le biais des Ordres des avocats ».

Les « autorités visées à l'article 488 » du Code judiciaire sont l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et l'*Orde van Vlaamse balies*.

B.1.3. L'article 2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 « contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide

juridique », modifié par l'article 1er de l'arrêté royal du 19 juillet 2006, disposait, avant sa modification par l'article 1er de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 :

« Les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de l'indemnité prévue à l'article 508/19, du Code judiciaire, y inséré par la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique, sont fixés comme suit :

1° Le bureau d'aide juridique attribue, aux avocats, des points pour chaque désignation ou commission d'office à laquelle il a été procédé en application des articles 508/9 et 508/21 du Code judiciaire, y insérés par la loi du 23 novembre 1998, et pour laquelle les avocats justifient avoir accompli au cours de l'année judiciaire écoulée ou des années antérieures, des prestations effectives. À cette fin, le bureau se fonde sur les rapports visés aux articles 508/11 et 508/19, § 1er, alinéa 1er, du même Code, y insérés par la même loi.

Les points sont attribués par prestation, sur la base d'une liste mentionnant les points correspondant à des prestations déterminées. Cette liste est fixée par le ministre, sur proposition de l'Ordre national des Avocats.

En toute hypothèse, le bureau d'aide juridique peut, sur base d'une décision dûment motivée, réduire le nombre de points en fonction des prestations fournies.

Il ne peut y avoir attribution de points lorsque le bâtonnier ou le bureau d'aide juridique désigne un avocat en dehors des cas d'application des articles 508/9 et 508/21 du même Code;

2° les bâtonniers adressent aux autorités visées à l'article 488 du même Code, avant le 31 octobre de chaque année, sur des formulaires mis à leur disposition par ces autorités, une liste des avocats qui ont accompli des prestations visées au 1°, alinéa 1er, en mentionnant pour chacun d'eux :

*a)* par désignation et commission d'office :

- l'identité et le domicile de la personne assistée;
- les points attribués en raison de prestations accomplies à l'égard de personnes bénéficiant d'une aide totale;
- les points attribués en raison de prestations accomplies à l'égard de personnes bénéficiant d'une aide partielle, ainsi que le montant des honoraires payés;

*b)* les totaux des points et des montants visés sous *a)*.

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

3° sur la base du total des points obtenus par l'ensemble des avocats du Royaume et du montant des indemnités inscrit au budget général des dépenses de l'année budgétaire dans laquelle l'année judiciaire concernée s'achève, les autorités visées à l'article 488 du même

Code font au ministre, pour le Royaume, avant le 1er février de chaque année, une proposition concernant le calcul de la valeur d'un point.

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

Les autorités visées à l'article 488 du même Code communiquent également au ministre, par barreau et pour tout le Royaume, les informations visées à l'article 2, 2°, a, 2ème et 3ème tiret;

4° après vérification, le ministre détermine le montant total des indemnités et établit la valeur d'un point. Il en informe les autorités visées à l'article 488 du même Code et leur verse le montant des indemnités;

5° sur la base de la décision du ministre, les autorités visées à l'article 488 du même Code communiquent à chaque bâtonnier :

*a)* pour l'ensemble du barreau, le montant auquel les avocats ont droit, sous réserve de l'application de l'article 6;

*b)* par avocat, pour l'aide juridique aux personnes bénéficiant d'une aide totale, l'indemnité auquel il a droit, sous réserve de l'application de l'article 6, soit le nombre de points que l'intéressé a obtenu, multiplié par la valeur d'un point;

*c)* par avocat, pour l'aide juridique aux personnes bénéficiant d'une aide partielle, l'indemnité auquel il a droit, sous réserve de l'application de l'article 6, soit le nombre de points que l'intéressé a obtenu, multiplié par la valeur d'un point et diminué du montant des honoraires que celui-ci a perçus.

En même temps, les autorités visées à l'article 488 du même Code versent les montants visés sous *a)* sur un compte spécial, ouvert à cet effet par chaque barreau sous la rubrique ' indemnités avocats ';

6° les montants visés au 5° versés par les autorités visées à l'article 488 du même Code sont répartis par chaque barreau entre les avocats;

7° chaque désignation ou commission d'office ne donne lieu au paiement que d'une seule indemnité, soit à la fin de la prestation, soit lorsque le bureau d'aide juridique décharge l'avocat de la désignation ou de la commission d'office ».

Le ministre visé par le texte précité est le ministre de la Justice (article 1er, premier tiret, de l'arrêté royal du 20 décembre 1999).

L'année judiciaire commence le 1er septembre et se termine le 30 juin (article 334, alinéa 1er, première phrase, du Code judiciaire).

B.2. Le budget du Service public fédéral Justice, détaillé au tableau 2 annexé à la loi du 4 mars 2013 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013 » prévoit, dans le cadre de l'activité 11 (« Biens et services ») du programme 1 (« Aide juridique ») de la division organique 56 (« Juridictions ordinaires »), un crédit d'engagement d'une valeur de 70 789 000 euros pour l'allocation de base « Rétribution des avocats chargés de l'aide juridique ».

Le tableau 2 annexé à la loi du 24 juin 2013 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013 » augmente ce crédit d'un montant de 5 888 000 euros.

*Quant à la première question préjudicielle*

B.3. Il ressort du dossier transmis à la Cour et du libellé de la question préjudicielle que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité, avec l'article 23, alinéa 3, 2<sup>o</sup>, de la Constitution, des montants des crédits inscrits, par la loi du 4 mars 2013 et par la loi du 24 juin 2013, en regard de l'allocation de base 56.11.34.41.45 du budget du Service public fédéral Justice, en ce que, en limitant à 25,76 euros la valeur du point dont il est question dans l'article 508/19 du Code judiciaire et dans l'article 2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, précités, les montants des crédits précités réduiraient significativement le droit à l'aide juridique des personnes ayant bénéficié de prestations accomplies par un avocat au titre de l'aide juridique de deuxième ligne qui ont fait l'objet d'un rapport que cet avocat a remis au bureau d'aide juridique durant l'année judiciaire 2011-2012.

B.4.1. 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 l'aide sociale, médicale et juridique;

[...] ».

B.4.2. 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° 10-2/3°, p. 19).

B.4.3. 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.

Bien que le titulaire du droit à l'aide juridique soit le justiciable, le financement de l'indemnisation des avocats prestataires de l'aide juridique de deuxième ligne pourrait avoir une influence sur celle-ci s'il venait à être établi qu'une baisse de cette indemnisation a une incidence effective sur le nombre d'avocats désireux d'accomplir des prestations de cette nature en manière telle que le droit à l'aide juridique que l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution reconnaît au justiciable serait réduit significativement.

B.5. L'année judiciaire 2011-2012 a commencé le 1er septembre 2011 et s'est achevée le 30 juin 2012.

Les prestations accomplies par un avocat au titre de l'aide juridique de deuxième ligne qui ont fait l'objet d'un rapport que cet avocat a remis au bureau d'aide juridique durant cette année judiciaire sont antérieures au 1er juillet 2012.

L'inscription d'un crédit au budget général des dépenses de l'année 2013, qui, selon la question préjudicielle, a pour objet de financer des prestations d'avocat accomplies avant le 1er juillet 2012, concerne des prestations qui, par hypothèse, ont été accomplies avant l'adoption dudit budget.

Ainsi que le souligne le Conseil des ministres, l'augmentation constante du montant des crédits budgétaires destinés à indemniser les avocats chargés de l'aide juridique a permis d'éviter une forte diminution de la valeur du point, malgré la hausse du nombre des décisions d'octroi de l'aide juridique et donc l'augmentation du nombre total des points attribués aux avocats désignés.

Contrairement à ce que soutiennent les parties demanderesse devant le juge *a quo*, il ne pourrait être déduit de la seule application des dispositions en cause qui déterminent un montant forfaitaire global pour l'allocation de base « Rétribution des avocats chargés de l'aide juridique », en ce qu'elles pourraient éventuellement avoir pour conséquence une baisse de la valeur du point indemnisant les avocats concernés, qu'elles ont effectivement pu avoir une incidence sur les prestations qui ont été accomplies avant qu'elles aient été adoptées.

En outre, il ressort des éléments du dossier que les parties demanderesse critiquent en réalité un recul significatif dans l'indemnisation des avocats prestataires en ce que la baisse du montant de la valeur du point opérée par les dispositions en cause serait substantielle par comparaison au montant qui était en vigueur durant les années judiciaires précédentes. Un tel constat ne permettrait pas de conclure, en l'espèce, à l'atteinte au droit à l'aide juridique des justiciables qui ont bénéficié de prestations d'aide juridique de deuxième ligne mentionnées dans un rapport remis au bureau d'aide juridique durant l'année judiciaire 2011-2012. En effet, les prestations dont ils ont pu bénéficier dans le cadre du droit qui leur est reconnu par l'article 23, alinéa 3, 2°, ont effectivement été accomplies et ne pourraient, par nature, être à nouveau accomplies si, par l'effet d'un constat de violation des dispositions en cause, les avocats pouvaient retrouver le bénéfice d'une meilleure indemnisation qui influencerait pour

l'avenir leurs prestations. Un tel effet potentiel ne pourrait se produire qu'à l'égard de prestations encore à effectuer et non de prestations passées.

B.6. Les dispositions en cause ne sont pas de nature à porter atteinte à la substance même du droit à l'aide juridique des justiciables garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

B.7. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la seconde question préjudicielle*

B.8. La Cour est aussi invitée à statuer sur la compatibilité, avec l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, de l'article 508/19 du Code judiciaire, en ce que, en n'obligeant pas le Roi à déterminer le montant total des indemnités versées aux avocats ayant accompli des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne en fonction du nombre de ces prestations et en Lui permettant ainsi de fixer un budget sous la forme d'une « enveloppe fermée », cette disposition législative habiliterait le Roi à régler un élément essentiel du droit à l'aide juridique et L'autoriserait à réduire sensiblement le niveau de protection de ce droit par la fixation de la valeur du point dont il est question dans cette disposition.

B.9. L'article 23, alinéas 2 et 3, 1°, de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit à l'aide juridique et à déterminer les conditions d'exercice de ce droit.

Cette disposition constitutionnelle n'interdit cependant pas à ce 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.

Cette disposition constitutionnelle n'impose 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.10.1. L'article 508/19 du Code judiciaire énonce les « règles générales » de l'indemnisation des avocats (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 549/14, p. 85), qui sont les « conditions » auxquelles « l'Etat alloue [...] des indemnités aux avocats en raison des prestations accomplies au titre de l'aide juridique » de deuxième ligne (article 446*bis*, alinéa 3, du Code judiciaire).

B.10.2. La disposition législative en cause ne contient aucune habilitation au Roi.

En outre, elle ne l'autorise pas à réduire significativement le niveau de protection du droit à l'aide juridique sans qu'existent des motifs d'intérêt général.

Elle n'habilite pas davantage le Roi à arrêter un budget pour l'indemnisation des prestations accomplies par des avocats au titre de l'aide juridique de deuxième ligne, puisqu'il appartient à la Chambre des représentants de voter annuellement le budget (article 174, alinéa 1er, de la Constitution). C'est au seul pouvoir législatif qu'il revient de prévoir le montant total des indemnités qui seront versées aux avocats en raison des prestations accomplies au titre de l'aide juridique de deuxième ligne.

B.11. La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.



Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Dans la mesure où elles inscrivent les montants des crédits en regard de l'allocation de base 56.11.34.41.45 (« Rétribution des avocats chargés de l'aide juridique ») du budget du Service public fédéral Justice, l'annexe de la loi du 4 mars 2013 « contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013 » et l'annexe de la loi du 24 juin 2013 « contenant le premier ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2013 » ne violent pas l'article 23, alinéas 2 et 3, 2°, de la Constitution.

- L'article 508/19 du Code judiciaire, tel qu'il était rédigé avant sa modification par l'article 9 de la loi du 6 juillet 2016 « modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique », ne viole pas l'article 23, alinéas 2 et 3, 2°, de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 juin 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels