

Numéro du rôle : 6574
Arrêt n° 41/2018 du 29 mars 2018

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 3 de la loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique (dernière phrase de l'article 508/7, alinéa 3, du Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par la disposition attaquée), introduit par Thierry Willems et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite E. De Groot, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 décembre 2016 et parvenue au greffe le 30 décembre 2016, un recours en annulation partielle de l'article 3 de la loi du 6 juillet 2016 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique (dernière phrase de l'article 508/7, alinéa 3, du Code judiciaire, tel qu'il a été remplacé par la disposition attaquée), publiée au *Moniteur belge* du 14 juillet 2016, a été introduit par Thierry Willems, Bart Staelens, Ignace Laplaese et l'Ordre des avocats du barreau de Bruges, assistés et représentés par Me E. Aspeepe, avocat au barreau de Bruges.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Ronse et Me T. Quintens, avocats au barreau de Courtrai, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 13 décembre 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, 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 17 janvier 2018 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite des demandes de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 17 janvier 2018, a fixé l'audience au 7 février 2018.

A l'audience publique du 7 février 2018 :

- ont comparu :
 - . Me E. Aspeepe, pour les parties requérantes;
 - . Me T. Quintens, qui comparaisait également *loco* Me S. Ronse, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe 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. En droit

- A -

A.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution et du principe de l'égalité devant les charges publiques, tel qu'il est également garanti par l'article 16 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 4.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec l'article 8, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 1 et 9, c), de la Convention n° 29 de l'Organisation internationale du Travail, avec les articles 1, 36 et 37 de la Charte sociale européenne, avec l'article 6, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie.

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée est discriminatoire et viole le principe de l'égalité devant les charges publiques, l'obligation de *standstill*, le libre choix d'une activité professionnelle et le droit au respect de la vie privée et familiale, en instaurant la possibilité d'obliger des avocats à assurer l'aide juridique de deuxième ligne, alors que d'autres citoyens et des praticiens d'autres professions libérales ne sont pas contraints au travail forcé, du moins pas sans indemnité conforme au marché.

Du fait de cette réglementation, les avocats subiraient une perte de revenus et auraient bien moins de temps à consacrer à leur vie privée et familiale. En outre, la charge psychique des dossiers à traiter affecterait leur vie privée et familiale. Si seuls les avocats ayant une connaissance et une expérience suffisantes étaient soumis à cette obligation, cela ferait naître une discrimination entre avocats. Par contre, si tous les avocats sont soumis à l'obligation d'assurer l'aide juridique, dans de nombreux cas, le client ne sera pas assisté d'un avocat *ad hoc*. Selon les parties requérantes, l'arrêt *Van der Musselle* c. Belgique, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 23 novembre 1983, est dépassé par l'évolution de la société et de l'avocature.

A.2. Selon le Conseil des ministres, la loi attaquée vise à réduire le nombre de dossiers d'aide juridique de deuxième ligne et à garantir une juste rémunération aux avocats traitant ces dossiers. De plus, la loi laisse aux ordres des avocats le libre choix d'inscrire ou non des avocats sur la liste des avocats qui assureront l'aide juridique de deuxième ligne. Une inscription obligatoire sur la liste n'est possible que pour autant que ce soit nécessaire pour l'effectivité de l'aide juridique. Il n'est donc pas question de travail forcé. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt *Van der Musselle* c. Belgique, de la Cour européenne des droits de l'homme, qui est toujours pertinent. Il n'y a pas de déséquilibre considérable et déraisonnable entre les avantages et les inconvénients de la réglementation concernée. Le préjudice économique limité que subiraient les avocats ne fait pas le poids face à la garantie du droit à un procès équitable et à l'aide juridique. La conséquence que l'avocat devrait, pour ce faire, sacrifier une partie limitée de son temps libre n'est pas déraisonnable non plus et ne saurait signifier que la disposition attaquée affecterait le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Dans l'arrêt précité, la Cour européenne des droits de l'homme s'est aussi prononcée sur la différence de traitement dénoncée par les parties requérantes. Les avocats exercent une profession qui est fondamentalement différente des autres professions, de sorte qu'une différence de traitement est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. En outre, la disposition attaquée ne fait pas de distinction entre les avocats, selon leurs connaissances ou leur expérience. Les ordres veilleront toutefois à toujours désigner un avocat ayant les connaissances requises pour le dossier concret, en se basant notamment sur les matières qui ont sa préférence. Le niveau de protection du droit à l'aide juridique garanti par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ne serait donc pas moindre.

Enfin, la prétendue perte de revenus découlant de l'aide juridique que doit obligatoirement assurer l'avocat ne saurait être considérée comme une violation du droit de propriété de l'avocat, même indirectement, par le détour du principe général de droit de l'égalité devant les charges publiques. Le Conseil des ministres souligne que la protection offerte par l'article 16 de la Constitution ne couvre que la propriété déjà acquise.

- B -

B.1.1. Les parties requérantes, à savoir trois avocats et l'Ordre des avocats du barreau de Bruges, contestent un changement dans l'organisation de l'aide juridique de deuxième ligne, appelée aussi « pro Deo ».

B.1.2. L'aide juridique de deuxième ligne est « l'aide juridique accordée à une personne physique sous la forme d'un avis juridique circonstancié ou l'assistance juridique dans le cadre ou non d'une procédure ou l'assistance dans le cadre d'un procès y compris la représentation au sens de l'article 728 » (article 508/1, 2°, du Code judiciaire).

L'aide juridique de deuxième ligne est assurée par des avocats (article 446*bis* du même Code) et est organisée par le bureau d'aide juridique établi au sein de chaque barreau.

B.1.3. L'Etat alloue, « aux conditions visées à l'article 508/19 », 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).

Les conditions d'octroi, le tarif et les modalités d'indemnisation de l'aide juridique de deuxième ligne sont fixés à l'article 2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subsidé pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique.

B.1.4. Avant sa modification par la disposition attaquée, l'article 508/7 du Code judiciaire disposait :

« Au sein de chaque barreau, le Conseil de l'Ordre des Avocats établit un Bureau d'aide juridique selon les modalités et les conditions qu'il détermine.

Le bureau a notamment pour mission d'organiser des services de garde.

L'Ordre des Avocats inscrit une fois l'an sur une liste les avocats désireux d'accomplir à titre principal ou à titre accessoire des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne organisée par le bureau.

La liste mentionne les orientations que les avocats déclarent et qu'ils justifient ou pour lesquelles ils s'engagent à suivre une formation organisée par le Conseil de l'Ordre ou les autorités visées à l'article 488.

Le refus d'inscription sur la liste est susceptible d'appel conformément à l'article 432*bis*.

Le bureau transmet la liste des avocats à la Commission d'aide juridique ».

B.1.5. La disposition attaquée a remplacé l'article 508/7, alinéa 3, précité, par ce qui suit :

« L'Ordre des avocats établit, selon les modalités et conditions qu'il détermine, une liste des avocats désireux d'accomplir à titre principal ou à titre accessoire des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne organisée par le bureau d'aide juridique et tient cette liste à jour. L'Ordre peut prévoir l'inscription obligatoire d'avocats pour autant que ce soit nécessaire pour l'effectivité de l'aide juridique ».

B.1.6. Les parties requérantes demandent l'annulation de la dernière phrase du nouvel alinéa 3, qui prévoit, pour l'Ordre des avocats, la possibilité d'inscrire des avocats contre leur gré sur la liste des avocats qui assureront l'aide juridique de deuxième ligne, pour autant que ce soit nécessaire pour l'effectivité de l'aide juridique.

B.2. Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée est discriminatoire et incompatible avec le principe d'égalité devant les charges publiques, avec l'obligation de *standstill*, avec le droit au libre choix d'une profession et avec le droit au respect de la vie privée et familiale.

B.3. Les avocats ont un rôle clé dans l'administration de la justice. Leur statut spécifique, comme intermédiaires entre les justiciables et les tribunaux, explique les normes de conduite imposées en général aux membres du barreau (CEDH, grande chambre, 15 décembre 2005, *Kyprianou c. Chypre*, § 173). Les principes de « dignité, de probité et de délicatesse » font la base de la profession d'avocat (article 455 du Code judiciaire). Les

avocats exercent librement leur ministère « pour la défense de la justice et de la vérité » (article 444, alinéa 1er, du même Code).

Dans l'exercice de ce rôle important dans l'administration de la justice, les avocats ont certains privilèges, comme le monopole de plaidoirie. En vertu de l'article 440, alinéa 1er, du Code judiciaire, « seuls les avocats ont le droit de plaider ». Cette règle consacre le monopole de plaidoirie de l'avocat devant toutes les juridictions et a été adoptée en vue du bon fonctionnement de la justice (*Doc. parl.*, Chambre, 1965-1966, n° 59/49, p. 120). Les « exceptions prévues par la loi » doivent donc s'interpréter strictement (arrêt n° 191/2006 du 5 décembre 2006, B.5.2).

Eu égard à leur rôle et à leur mission spécifiques et aux privilèges qui en découlent, on peut attendre des avocats qu'ils contribuent au bon fonctionnement de la justice et donc à la confiance des justiciables dans une bonne administration de la justice, qui est fondamentale dans une démocratie et un Etat de droit (CEDH, grande chambre, 15 décembre 2005, *Kyprianou c. Chypre*, § 173; grande chambre, 23 avril 2015, *Morice c. France*, § 132).

B.4. En vertu de la disposition attaquée, l'inscription d'office d'avocats sur la liste en cause est justifiée par la nécessité d'assurer l'effectivité de l'aide juridique et elle ne peut être effectuée que dans la mesure nécessaire pour atteindre cet objectif. L'effectivité de l'aide juridique de deuxième ligne est assurément un but légitime qui rencontre l'obligation du législateur, inscrite à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, de garantir l'aide juridique à ceux qui en ont besoin pour assurer leur droit fondamental à l'accès à la justice.

B.5. Toute personne satisfaisant aux conditions fixées par le Code judiciaire choisit librement d'exercer ou non la profession d'avocat. Celui qui choisit cette profession est réputé connaître et accepter les obligations que la loi impose à ce groupe professionnel, en ce compris l'obligation éventuelle d'effectuer des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne. La disposition attaquée n'est donc pas contraire au droit au libre choix d'une activité professionnelle.

La possibilité pour les Ordres de prévoir, en cas de nécessité, l'inscription obligatoire d'avocats sur la liste des avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne est une mesure pertinente pour garantir l'effectivité de l'aide juridique.

B.6. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'interdiction d'accomplir un travail forcé ou obligatoire, visée à l'article 4.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne s'oppose pas à ce que la loi impose des obligations raisonnables aux avocats, comme les obligations *pro deo* (CEDH, 23 novembre 1983, *Van der Musselle c. Belgique*, §§ 39 à 41) ou la désignation comme tuteur légal d'un interdit (CEDH, 18 octobre 2011, *Graziani-Weiss c. Autriche*, §§ 38 à 43). Il faut néanmoins qu'il s'agisse d'obligations entrant dans l'exercice normal de la profession d'avocat. L'obligation doit en outre trouver son fondement dans une conception de solidarité sociale et, enfin, la mission imposée ne peut constituer une charge disproportionnée pour l'avocat. Les obligations que la loi impose aux avocats sont contrebalancées par certains privilèges dont bénéficie ce groupe professionnel, tel le monopole de plaidoirie (CEDH, 18 octobre 2011, *Graziani-Weiss c. Autriche*, § 41).

B.7. La dispensation d'avis juridiques circonstanciés, l'assistance et la représentation des justiciables constituent le cœur de la profession d'avocat. L'obligation d'effectuer des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne contribue à assurer l'effectivité de l'aide juridique au bénéfice des justiciables les plus précarisés, ce qui est indubitablement un objectif de solidarité sociale. Dès lors que, d'une part, l'obligation imposée par les Ordres ne saurait être interprétée comme occupant la totalité du temps de travail des avocats concernés et que, d'autre part, les prestations effectuées sont partiellement indemnisées par l'Etat, l'obligation ne constitue pas une charge disproportionnée pour les avocats qui feraient l'objet d'une inscription d'office sur la liste. Par conséquent, la disposition attaquée ne constitue pas une réquisition au travail contraire aux dispositions invoquées au moyen et elle ne viole pas les droits en matière de protection de la propriété.

Le montant de l'indemnisation des prestations effectuées est fixé dans l'arrêté d'exécution mentionné en B.1.3, dont le contrôle ne relève pas de la compétence de la Cour.

B.8. Seul l'Ordre des avocats, qui, conformément à l'article 495 du Code judiciaire, défend les intérêts professionnels communs des avocats, est habilité à décider de l'inscription obligatoire d'avocats sur la liste des avocats qui assureront l'aide juridique de deuxième ligne. La décision doit être nécessaire pour l'effectivité de l'aide juridique.

La disposition attaquée garantit le droit à l'aide juridique existant. L'obligation de *standstill*, contenue dans l'article 23 de la Constitution, n'est donc pas violée.

B.9. La liste des avocats qui assureront l'aide juridique de deuxième ligne mentionne les matières selon les orientations déclarées par les avocats (article 508/7, alinéa 4, du même Code), dont chaque bureau d'aide juridique peut être censé tenir compte lorsqu'il désigne un avocat.

A supposer que la disposition attaquée limite le droit au respect de la vie privée et familiale et la liberté de commerce et d'industrie, cette limitation est proportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir une bonne administration de la justice.

B.10. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 29 mars 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot