

Numéro du rôle : 7017
Arrêt n° 46/2020 du 26 mars 2020

## ARRÊT

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 2, alinéa 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social », posée par la Cour du travail de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### *I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 3 octobre 2018, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 octobre 2018, la Cour du travail de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, 7°, de la loi du 11 avril 1995 [visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social], lu en combinaison avec l'article 2, 1°, a) et e) de cette loi ainsi qu'avec l'article 21 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, viole-t-il les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il implique que la personne qui sollicite une prestation d'aide sociale ou de sécurité sociale à charge d'une institution de sécurité sociale ou d'une institution coopérante de droit privé peut se prévaloir de la ' charte ' de l'assuré social, notamment lorsqu'elle met en cause la responsabilité de ces institutions, alors que la personne qui sollicite l'aide juridique de seconde ligne ne peut pas vis-à-vis du bureau d'aide juridique de l'Ordre des avocats, notamment lorsqu'elle entend mettre en cause sa responsabilité, se prévaloir de cette ' charte ', créant ainsi une différence de traitement entre personnes qui se trouvent dans des situations comparables ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- A.C., assisté et représenté par Me C. Legein, avocat au barreau de Bruxelles;
- l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles (bureau d'aide juridique), assisté et représenté par Me K. Trimboli, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Slegers, Me S. Ben Messaoud et Me M. Kerkhofs, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- A.C.;
- le Conseil des ministres.

Par ordonnance du 29 janvier 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, 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 12 février 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 12 février 2020.

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*

Le 6 mai 2016, A.C. a demandé l'assistance du bureau d'aide juridique dans le cadre d'un recours dirigé contre la décision du CPAS lui refusant une aide sociale. Cette affaire a été plaidée, et A.C. a obtenu, à partir du 13 juillet 2016, le bénéfice d'une aide sociale. En l'absence de tous les documents requis pour pouvoir bénéficier de l'aide juridique, la désignation du conseil de A.C. a été acceptée sous le bénéfice de l'urgence, moyennant la régularisation de son dossier. Le recours introduit par A.C. contre cette décision a été déclaré irrecevable par le tribunal du travail, en l'absence d'une décision de retrait ou de refus de l'aide juridique. Par notification du 30 mai 2017, le bureau d'aide juridique a finalement accordé l'aide juridique à A.C., avec effet au 6 mai 2016.

En degré d'appel, le juge *a quo* estime qu'il existait une contestation quant aux pièces à produire pour bénéficier de l'aide juridique, de sorte que le recours de A.C. est bien recevable, mais qu'il est devenu sans objet en ce qui concerne le bénéfice de l'aide juridique de seconde ligne à partir du 6 mai 2016, compte tenu de la décision du bureau d'aide juridique du 30 mai 2017. En ce qui concerne l'éventuelle faute commise par le bureau d'aide juridique, le juge *a quo* estime qu'avant le 30 mai 2017, il subsistait une incertitude quant à l'intervention du conseil de A.C. dans le cadre de l'aide juridique, ce qui peut avoir causé un dommage.

La « charte » de l'assuré social comporte une obligation de conseil ou de « proactivité », qui implique de faciliter, pour l'assuré social, l'exercice de ses droits ou l'accomplissement de ses devoirs et obligations. Selon le juge *a quo*, cette « charte » serait susceptible de clarifier les obligations au regard desquelles pourrait être appréciée l'attitude du bureau d'aide juridique – lequel doit, en l'espèce, être considéré comme une autorité administrative fonctionnelle. Toutefois, cette « charte » ne s'applique en principe pas aux personnes qui formulent une demande d'aide juridique, même si, comme c'est le cas en l'espèce, elles revendiquent un droit à l'aide sociale.

Il en découle, selon le juge *a quo*, une différence de traitement entre l'assuré social qui sollicite une prestation d'aide sociale ou de sécurité sociale, par rapport à une institution de sécurité sociale ou à une institution coopérante de droit privé, et la personne qui sollicite l'aide juridique de seconde ligne, par rapport au bureau d'aide juridique. Cette différence de traitement doit être appréciée compte tenu du fait que, d'une part, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme peut requérir une aide juridictionnelle (arrêt *Airey* de la Cour européenne des droits de l'homme) et que, d'autre part, le droit à l'aide sociale et le droit à l'aide juridique sont considérés comme des droits sociaux constitutionnels (article 23, alinéa 3, 2<sup>o</sup>, de la Constitution). Le juge *a quo* décide dès lors de poser d'office à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

## III. *En droit*

– A –

A.1. A.C., appelant devant le juge *a quo*, invite tout d'abord la Cour, conformément à l'article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à exercer ses pouvoirs d'instruction et d'investigation en demandant à l'Ordre des avocats du barreau de Bruxelles de fournir plusieurs chiffres, sur les trois dernières années, concernant (a) l'accueil des justiciables au bureau d'aide juridique (nombre moyen de personnes se présentant au bureau d'aide juridique par demi-journée, nombre de personnes recevant un ticket et nombre de celles qui sont refoulées, temps d'attente moyen pour être reçu, nombre de passages nécessaires pour mettre un dossier en ordre, temps s'écoulant entre le premier passage et la finalisation de la désignation, horaire d'ouverture du bureau d'aide juridique), (b) l'information du justiciable (outils papier et informatiques mis à disposition, accessibilité du personnel du secrétariat du bureau d'aide juridique, publicité des décisions en matière d'aide juridique) et (c) le traitement des demandes de désignation introduites par les avocats (nombre de

demandes de désignation encodées « bureau d'aide juridique », nombre de dossiers restés en suspens, durée de cette suspension et nombre de désignations accordées).

L'appelant devant le juge *a quo* invite également la Cour à procéder à l'audition des associations qui composent la plate-forme « justice pour tous », qui a édité un « livre noir de l'aide juridique ».

A.2.1. L'appelant devant le juge *a quo* estime que la dernière réforme de l'aide juridique a eu pour conséquence de restreindre l'accès aux tribunaux. Or, le droit à l'aide juridique est une des conditions du procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le droit à l'aide juridique étant conçu comme un « droit civil subjectif », le tribunal du travail est compétent pour connaître des recours introduits contre les décisions du bureau d'aide juridique, dans un délai d'un mois, qui est inspiré du délai qui s'appliquait autrefois en matière de minimex. Le législateur voulait donc garantir de la même manière le droit à l'aide juridique et le droit à l'aide sociale, comme la Cour l'a confirmé dans son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018.

A.2.2. Avec la « charte » de l'assuré social, le législateur a voulu adopter des mesures protectrices des droits des assurés sociaux, même si, dans l'arrêt n° 200/2009 du 17 décembre 2009, la Cour ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si un demandeur d'aide juridique peut ou non être considéré comme un assuré social.

A.3.1. L'appelant devant le juge *a quo* estime que le droit à l'aide juridique est nécessaire pour garantir l'effectivité des droits sociaux fondamentaux (droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale) énumérés dans l'article 23 de la Constitution, et qu'il fait donc partie intégrante de la même réalité que ces droits. Eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur, les catégories visées dans la question préjudicielle sont tout à fait comparables.

Il précise qu'il n'a bénéficié de l'aide juridique qu'*a posteriori*, par une décision avec effet rétroactif, ce qui est susceptible d'engager la responsabilité du bureau d'aide juridique. La réponse à la question préjudicielle est donc nécessaire pour la solution du litige en ce qu'elle permet au juge, lorsqu'il appréciera la faute, de tenir compte du contexte global du fonctionnement de l'aide juridique.

A.3.2. L'appelant devant le juge *a quo* s'estime discriminé, en ce qu'il ne peut se référer qu'aux principes de droit administratif pour mettre en cause la responsabilité du bureau d'aide juridique et en ce qu'il ne peut pas bénéficier des principes, formant un tout cohérent, qui sont notamment contenus dans les articles 3, 4, 6, 8, 11, 13, 14 et 16 à 18 de la « charte » de l'assuré social.

L'appelant devant le juge *a quo* rappelle que le demandeur d'aide juridique est le bénéficiaire de l'article 580, 18°, du Code judiciaire – qui concerne les recours en matière d'aide juridique – et de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire – qui reprend la notion d'assuré social, afin de permettre un accès gratuit à la justice pour ces justiciables.

A.4. À titre principal, l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, intimé devant le juge *a quo*, estime que les personnes visées par la « charte » de l'assuré social et les demandeurs d'aide juridique ne se trouvent pas dans des situations suffisamment comparables.

Bien que le droit à la sécurité sociale et le droit à l'aide juridique soient tous deux garantis par l'article 23 de la Constitution, il existe des différences fondamentales entre le droit à la sécurité sociale et le droit à l'aide juridique de seconde ligne, qui sont des notions distinctes. Alors que les prestations d'assurance visées par la « charte » de l'assuré social sont obligatoires, l'aide juridique de seconde ligne découle du libre choix du demandeur de consulter un avocat. De même, alors que les prestations visées par la « charte » de l'assuré social se matérialisent dans une prestation financière ou dans une protection sociale, l'aide juridique de seconde ligne consiste en une prestation de l'avocat, définie à l'article 508/1 du Code judiciaire.

A.5. À titre subsidiaire, l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles estime que la disposition en cause ne viole pas les dispositions visées dans la question préjudicielle.

La « charte » de l'assuré social vise à réaliser une meilleure prise en charge de l'assuré social afin de lui permettre de connaître l'existence de ses droits et de pouvoir en demander l'application. Les articles 508/1 et suivants du Code judiciaire accordent aux demandeurs de l'aide juridique les mêmes garanties que celles qui sont définies dans la « charte » de l'assuré social, à savoir l'obligation d'information, la transparence, la rapidité, la simplification administrative et l'accessibilité. L'obligation de produire des pièces justificatives pour prouver l'insuffisance des moyens d'existence ne constitue en aucun cas une discrimination quant au bénéfice de la simplification administrative.

Rien ne permet de considérer que le fait que la « charte » de l'assuré social ne s'applique pas au demandeur d'aide juridique constituerait une violation des dispositions visées dans la question préjudicielle. L'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 77/2018 du 21 juin 2018.

A.6. À titre liminaire, le Conseil des ministres estime que la demande de mesures d'instruction et d'investigation doit être rejetée, dès lors que les mesures sollicitées ne sont nullement en lien avec la question préjudicielle posée, qui n'a pas pour objet de faire un examen complet et une critique de la qualité générale de l'aide juridique de seconde ligne.

A.7. À titre principal, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, en ce qu'elle n'est pas utile à la solution du litige.

Premièrement, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse en ce qu'elle vise l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit à l'aide juridique constitue une modalité du droit au procès équitable et il n'est pas contesté que l'appelant devant le juge *a quo* a pu bénéficier de l'aide juridique.

Deuxièmement, la question préjudicielle porte sur une éventuelle faute de la part du bureau d'aide juridique. Or, cette appréciation de fait relève de la compétence du juge *a quo*, et ce même si la « charte » de l'assuré social s'appliquait en l'espèce, *quod non*.

A.8. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Le droit à la sécurité sociale est mis en œuvre par un ensemble de règles gouvernées par des principes qui lui sont propres, notamment par la « charte » de l'assuré social, tandis que le droit à l'aide juridique est mis en œuvre par les articles 508/1 et suivants du Code judiciaire. Il s'agit de deux régimes juridiques distincts, qui reposent sur des équilibres et cohérences distincts. Lors de l'adoption de l'article 23 de la Constitution, qui n'a d'ailleurs pas d'effet direct, le Constituant a volontairement choisi de distinguer les droits visés dans cette disposition. Le champ d'application *ratione personae* peut donc différer, en fonction du droit social qui est reconnu.

L'éventuelle inclusion de l'aide juridique dans le régime de la sécurité sociale relève d'un choix politique, le législateur ayant toujours, à ce stade, choisi de distinguer l'aide juridique et le régime de la sécurité sociale. Eu égard à la nature des droits en cause, ce choix n'est pas déraisonnable. Il n'est donc pas discriminatoire de traiter différemment des personnes qui se trouvent dans des situations différentes.

Enfin, le droit à un procès équitable est pleinement garanti par la réglementation relative à l'octroi de l'aide juridique, qui prévoit l'existence d'un droit de recours et la garantie d'une décision motivée. Le fait que la « charte » de l'assuré social ne s'applique pas ne signifie donc pas qu'un niveau de protection similaire n'est pas garanti.

– B –

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 2, alinéa 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer ' la charte ' de l'assuré social » (ci-après : la loi du 11 avril 1995), lu en combinaison avec l'article 2, alinéa 1er, 1°, a) et e), de la même loi.

L'article 2, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1995 dispose :

« Pour l'exécution et l'application de la présente loi et de ses mesures d'exécution, on entend par :

1° ' sécurité sociale ' :

a) l'ensemble des branches reprises à l'article 21 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, y compris celles de la sécurité sociale des marins de la marine marchande et des ouvriers mineurs;

[...]

e) l'ensemble des branches du régime d'aide sociale constitué par les allocations aux handicapés, le droit à un minimum de moyens d'existence, l'aide sociale, les prestations familiales garanties et le revenu garanti aux personnes âgées;

[...]

7° ' assurés sociaux ' : les personnes physiques qui ont droit à des prestations sociales, qui y prétendent ou qui peuvent y prétendre, leurs représentants légaux et leurs mandataires;

[...] ».

B.2.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle créerait une différence de traitement entre des personnes qui se trouvent dans des situations comparables, à savoir d'une part, « la personne qui sollicite une prestation d'aide sociale ou de sécurité sociale à charge d'une institution de sécurité sociale ou d'une institution coopérante de droit privé, qui peut se prévaloir de la ' charte ' de l'assuré social, notamment lorsqu'elle met en

cause la responsabilité de ces institutions », et, d'autre part, « la personne qui sollicite l'aide juridique de seconde ligne[, qui] ne peut pas vis-à-vis du bureau d'aide juridique de l'Ordre des avocats, notamment lorsqu'elle entend mettre en cause sa responsabilité, se prévaloir de cette ' charte ' ».

B.2.2. Il ressort des faits de la cause soumise au juge *a quo* et des motifs de la décision de renvoi que ce juge, saisi d'une demande visant à mettre en cause la responsabilité civile du bureau d'aide juridique, se demande s'il ne serait pas pertinent, pour apprécier le comportement éventuellement fautif de ce dernier, de tenir compte des garanties de la « charte » de l'assuré social.

La question préjudicielle concerne dès lors les relations de la personne qui sollicite l'aide juridique de deuxième ligne avec le bureau d'aide juridique, et notamment une éventuelle mise en cause de la responsabilité de ce dernier.

La Cour limite son examen à cette hypothèse.

#### *Quant à la demande de mesures d'instruction*

B.3.1. Dans son mémoire, l'appelant devant le juge *a quo* invite la Cour à exercer ses pouvoirs d'instruction et d'investigation en demandant à l'Ordre des avocats du barreau de Bruxelles de lui fournir plusieurs données chiffrées relatives à l'aide juridique, ainsi qu'à procéder à l'audition des associations qui composent la plate-forme « Justice pour tous ».

B.3.2. Selon l'article 91, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour dispose des « pouvoirs d'instruction et d'investigation les plus étendus », dont certains sont énoncés à l'alinéa 2 de cette disposition. La Cour peut exclusivement faire usage de ces pouvoirs d'instruction et d'investigation lorsque ceux-ci sont nécessaires à la solution des questions juridiques qu'elle doit trancher. Une mesure d'instruction n'est utile qu'en ce qu'il est possible de constater des éléments matériels pertinents pour statuer sur un recours en annulation, une question préjudicielle ou un incident.

B.3.3. La question préjudicielle porte, comme il est dit en B.2, sur la différence de traitement entre, d'une part, la personne qui sollicite l'aide juridique de deuxième ligne vis-à-vis du bureau d'aide juridique et, d'autre part, l'« assuré social » vis-à-vis d'une institution de sécurité sociale au sens de la loi du 11 avril 1995. L'examen de la constitutionnalité de cette différence de traitement ne nécessite pas de connaître des données quantitatives sur le recours à l'aide juridique ni d'auditionner des personnes qui émettent des critiques sur le fonctionnement concret de l'aide juridique de deuxième ligne.

Par conséquent, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de mesures d'instruction.

#### *Quant au fond*

B.4. L'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution garantit le droit de chacun à l'aide juridique.

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme garantit à tout justiciable le droit de bénéficier d'un procès équitable, ce qui peut impliquer l'assistance d'un conseil pour la comparution devant une juridiction lorsque les circonstances de l'espèce font apparaître comme très improbable que la personne concernée puisse défendre utilement sa propre cause (C.E.D.H, 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, § 26; 15 février 2005, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, §§ 61-63).

B.5. Il ne ressort ni de la motivation de la décision de renvoi ni de la formulation de la question préjudicielle en quoi la disposition en cause pourrait violer l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, qui garantit le droit à l'aide juridique.

La Cour se limite par conséquent à examiner la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.6. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7. Afin de décider si la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit examiner si la personne qui sollicite l'aide juridique de deuxième ligne serait dans une situation comparable à celle d'un « assuré social » au sens de l'article 2, alinéa 1er, 7°, de la « charte » de l'assuré social, dans le cadre de ses relations vis-à-vis du bureau d'aide juridique, qui serait lui-même comparable à une « institution de sécurité sociale » au sens de l'article 2, alinéa 1er, 2°, de la « charte » de l'assuré social.

B.8.1. En instituant la « charte » de l'assuré social, le législateur entendait instaurer pour les assurés sociaux un système garantissant la sécurité juridique. Il poursuivait le but de « réaliser une meilleure prise en charge de l'assuré social dont l'exercice des droits requiert trois conditions préalables : connaître l'existence du droit, vouloir en bénéficier, pouvoir en demander l'application » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n° 353/1, pp. 1-2). « Il n'est que normal de faire bénéficier de leurs droits sociaux les gens qui ne les connaissent pas. L'importance de ce triple préalable est fondamentale en ce qui concerne l'accès à la sécurité sociale. Un accès optimal et une meilleure transparence sont indispensables à un fonctionnement efficace de la sécurité sociale » (*ibid.*, p. 1). « Cette ' charte ' doit non seulement améliorer pour les bénéficiaires de prestations sociales la possibilité d'exercer leurs droits vis-à-vis de l'administration mais prioritairement permettre de lutter contre la pauvreté et la précarité. En effet, les problèmes les plus cruciaux sont les difficultés que rencontrent les plus pauvres et les plus démunis à faire reconnaître leurs droits » (*ibid.*, p. 2).

Pour définir le champ d'application de la loi instituant la « charte » de l'assuré social, le législateur a repris les définitions inscrites à l'article 2 de la loi du 15 janvier 1990 « relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale » (*ibid.*, p. 4).

B.8.2.1. En vertu de l'article 2, alinéa 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1995, tel qu'il a été remplacé par l'article 2, E), de la loi du 25 juin 1997 « modifiant la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la ' charte ' de l'assuré social » (ci-après : la loi du 25 juin 1997), il faut entendre par « assuré social » :

« Les personnes physiques qui ont droit à des prestations sociales, qui y prétendent ou qui peuvent y prétendre, leurs représentants légaux et leurs mandataires ».

Les prestations sociales visent des prestations de sécurité sociale, telles qu'elles sont énumérées à l'article 2, alinéa 1er, 1°, de la loi du 11 avril 1995.

B.8.2.2. Les travaux préparatoires de la loi du 25 juin 1997 exposent que « les assurés sociaux sont donc les personnes physiques qui ont droit à des prestations sociales, qui y prétendent ou qui peuvent y prétendre, pour autant [qu'elles] agissent en cette qualité » et qu'« une définition de l'assuré social permet, de plus, de décrire clairement le champ d'application *ratione personae* de la 'Charte' » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 907/1, p. 4).

Le rapport indique également qu'« une définition de la notion 'assuré social' est ajoutée, pour mieux définir le champ d'application de la 'charte' » (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 907/5, p. 3).

B.8.3. Les travaux préparatoires de l'article 2 de la loi du 10 mars 2005 « modifiant l'article 2 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la 'charte' de l'assuré social » (ci-après : la loi du 10 mars 2005), qui a ajouté les mots « l'aide sociale, » dans l'article 2, alinéa 1er, 1°, e), de la loi du 11 avril 1995, indiquent que cette modification visait à « combler [...] une lacune de la loi », de sorte que la « charte » s'applique également à la matière de l'aide sociale proprement dite, et que « telle était l'intention des auteurs de la proposition de loi initiale » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2003, DOC 51-0159/001, p. 4). Il était constaté également que « le droit à l'assurance et à l'aide sociale est un droit individuel qui est ouvert dès que la situation est dûment constatée » (*ibid.*, p. 5). Dans l'intention de l'auteur de la proposition de loi devenue la loi du 10 mars 2005, l'expression « aide sociale » « a le même sens que dans la loi [du] 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0159/002, p. 5).

B.8.4. Il découle des travaux préparatoires cités en B.8.1 et B.8.2 qu'en instituant la « charte » de l'assuré social, le législateur a voulu renforcer la protection juridique des assurés sociaux dès lors qu'ils font valoir un droit relevant de la sécurité sociale. La notion de sécurité sociale est définie à l'article 2, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, de la loi du 11 avril 1995, les institutions de sécurité sociale étant définies par le 2<sup>o</sup> de cette disposition et les assurés sociaux étant définis par le 7<sup>o</sup> de cette disposition. Le législateur a entendu établir ainsi un ensemble de règles spécifiques pour des prestations de sécurité sociale qui entrent dans le champ d'application défini par les dispositions précitées, et qui n'englobent pas l'aide juridique.

B.9.1. Le système d'aide juridique de deuxième ligne vise à permettre l'accès à la justice des justiciables qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour s'acquitter des frais et honoraires liés à leur propre défense.

Aux termes de l'article 508/1, 2<sup>o</sup>, du Code judiciaire, 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 ».

L'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou entièrement gratuite est organisée par les articles 508/7 et suivants du Code judiciaire.

B.9.2. Conformément à l'article 508/7, alinéa 1er, du Code judiciaire, le Conseil de l'Ordre des avocats établit, au sein de chaque barreau, un bureau d'aide juridique selon les modalités et les conditions qu'il détermine.

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 (article 508/7, alinéa 3, du Code judiciaire).

La loi du 19 mars 2017 crée un « Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » auprès du Service public fédéral Justice (article 2). Ce Fonds est alimenté par des contributions perçues dans le cadre de procédures judiciaires (article 4), et les recettes de ce Fonds sont utilisées pour financer les indemnités des avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne ainsi que les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique (article 3).

B.9.3. L'aide juridique constitue, pour les personnes qui ne disposent pas de moyens suffisants pour assumer les frais liés à la conduite d'une procédure juridictionnelle, un élément fondamental du droit au procès équitable.

Toutefois, comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 77/2018 du 21 juin 2018, l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne peut être subordonné à la preuve que le demandeur ne dispose pas de moyens d'existence suffisants pour rémunérer les services de son avocat et pour s'acquitter des frais judiciaires selon les règles et barèmes applicables. De la sorte, la jouissance du droit à l'aide juridique de deuxième ligne est réservée aux justiciables qui ne peuvent, en considération de leurs moyens d'existence, supporter eux-mêmes les frais liés à leur défense en justice.

Le justiciable qui entend faire appel à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire sait qu'il doit, pour bénéficier de ce droit, prouver qu'il est dans les conditions établies par le législateur pour y accéder, qui sont vérifiées par les bureaux d'aide juridique (article 508/13 du Code judiciaire).

B.9.4. Le bureau d'aide juridique rejette les demandes manifestement irrecevables ou manifestement non fondées (article 508/14, alinéa 6, du Code judiciaire). Toute décision de refus est motivée et sa notification doit contenir les informations utiles pour introduire le recours prévu à l'article 508/16 (article 508/15 du Code judiciaire) qui peut, dans le mois de la notification, être introduit auprès du tribunal du travail (article 580, 18°, du Code judiciaire).

B.9.5. Compte tenu de ce qui précède, l'aide juridique de deuxième ligne, à laquelle recourt le justiciable qui est dans les conditions précitées, et qui est financée en partie par des contributions perçues dans le cadre de procédures judiciaires, relève d'un régime qui se distingue fondamentalement de ceux applicables aux prestations de sécurité sociale au sens de la loi du 11 avril 1995.

B.10. Il découle de ce qui précède que les catégories de personnes mentionnées dans la question préjudicielle ne sont pas dans des situations suffisamment comparables, de sorte que la différence de traitement sur laquelle la Cour est interrogée n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2, alinéa 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1995 « visant à instituer la ' charte ' de l'assuré social » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 26 mars 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût