

Numéro du rôle : 7094
Arrêt n° 118/2020 du 24 septembre 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation des articles 206 à 208 de la loi du 21 décembre 2018 « portant des dispositions diverses en matière de justice » (« Modification des articles 508/13 et 508/19 du Code judiciaire »), introduit par E.M.

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 du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 janvier 2019 et parvenue au greffe le 11 janvier 2019, E.M., assisté et représenté par Me R. Fonteyn, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 206 à 208 de la loi du 21 décembre 2018 « portant des dispositions diverses en matière de justice » (« Modification des articles 508/13 et 508/19 du Code judiciaire »), publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2018.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me S. Sarolea et Me J. Hardy, avocats au barreau du Brabant wallon;

- l'« Orde van Vlaamse balies », assisté et représenté par Me F. Judo et Me T. Souverijns, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré, Me E. de Lophem et Me M. Lambert de Rouvroit, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 18 mars 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, 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 22 avril 2020 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande de la partie requérante à être entendue, la Cour, par ordonnance du 20 mai 2020, a fixé l'audience au 17 juin 2020.

À l'audience publique du 17 juin 2020 :

- ont comparu :
 - . E.M., en personne;
 - . Me S. Sarolea, pour l'Ordre des barreaux francophones et germanophone;
 - . Me N. Goethals, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'« Orde van Vlaamse balies »;
 - . Me E. de Lophem, qui comparaisait également *loco* Me S. Depré, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;
- 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 -

Quant à la recevabilité du recours

A.1. La partie requérante justifie son intérêt, d'une part, par le fait qu'elle a perdu l'aide juridique de deuxième ligne à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 6 juillet 2016 « modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique » (ci-après : la loi du 6 juillet 2016) et, d'autre part, par l'effet des dispositions attaquées sur les recours en annulation qu'elle a introduits devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État contre 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 » (ci-après : l'arrêté royal du 21 juillet 2016) et l'arrêté royal du 3 août 2016 « modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire » (ci-après : l'arrêté royal du 3 août 2016). En effet, les dispositions attaquées confèrent rétroactivement une base légale à des dispositions de ces arrêtés qui en étaient dépourvues.

A.2. Le Conseil des ministres estime que les dispositions attaquées ne s'appliquent pas à la partie requérante et qu'elles n'ont qu'un impact indirect sur sa situation, en raison des recours qu'elle a introduits devant le Conseil d'État. Les dispositions attaquées n'ont aussi qu'un impact hypothétique sur sa situation, puisque seule la partie requérante suppose qu'elles ont un effet sur les procédures en cours devant le Conseil d'État.

A.3. L'« Orde van Vlaamse balies » estime que la partie requérante ne dispose pas d'un intérêt au recours ou, à tout le moins, reste en défaut de le démontrer. Tout d'abord, elle ne démontre pas que les moyens d'existence dont elle dispose sont insuffisants au sens de l'article 508/13 du Code judiciaire ou qu'ils l'étaient dans le passé. Il n'est donc pas certain que les dispositions en cause aient un effet direct sur sa situation personnelle. L'article 207, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018 « portant des dispositions diverses en matière de justice » (ci-après : la loi du 21 décembre 2018) concerne d'ailleurs exclusivement la rémunération des avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne. La partie requérante ne démontre pas non plus en quoi elle aurait un intérêt à l'annulation de l'article 208 de la loi du 21 décembre 2018, qui confère un effet rétroactif aux articles 206 et 207 de la même loi. Enfin, elle n'explique pas en quoi cette rétroactivité aurait un effet sur les procédures en cours devant le Conseil d'État.

A.4. La partie requérante répond que la Cour a déjà reconnu son intérêt au recours, par les arrêts n^{os} 32/2017 et 77/2018. Elle produit également plusieurs pièces pour attester son état d'impécuniosité, en raison duquel le Conseil d'État lui a octroyé l'assistance judiciaire.

A.5. Le Conseil des ministres réplique qu'il ne voit pas en quoi le fait que la partie requérante aurait perdu le bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 6 juillet 2016, qui ne fait pas l'objet du recours, serait pertinent. En outre, la partie requérante a fait valoir devant le Conseil d'État des moyens autres que ceux qui concernent l'habilitation donnée au Roi. Les dispositions attaquées ne suppriment donc pas nécessairement les chances de succès de la partie requérante devant le Conseil d'État.

A.6. L'« Orde van Vlaamse balies » réplique que les pièces déposées par la partie requérante ne suffisent pas à justifier son intérêt au recours. D'une part, elles ne reflètent pas la situation financière actuelle de la partie requérante et, d'autre part, elles ne démontrent pas que la partie requérante peut effectivement bénéficier de l'aide juridique gratuite. Les arrêts de la Cour auxquels la partie requérante se réfère tantôt ne concernent pas l'aide juridique gratuite, tantôt se rapportent à des affaires dans lesquelles la Cour n'a pas expressément examiné l'intérêt de la partie requérante. Cette dernière, qui n'est pas un avocat, n'a de toute façon pas intérêt à critiquer la disposition qui organise la rémunération des avocats. Enfin, la partie requérante ne fournit pas d'informations concrètes au sujet des procédures pendantes devant le Conseil d'État.

Quant aux interventions

A.7. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone affirme justifier d'un intérêt à intervenir parce que le présent recours touche à l'organisation de l'aide juridique, qui relève de sa mission légale, à l'indemnisation des avocats et à la défense des justiciables. Les dispositions attaquées ont donc une influence manifeste sur l'exercice des missions de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone.

A.8. L'« Orde van Vlaamse balies » justifie son intérêt à intervenir par le fait que l'arrêt à rendre concerne directement les intérêts qu'il défend en vertu de l'article 495 du Code judiciaire.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.9.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 13 et 23, alinéas 1er, 2 et 3, 2°, de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 33, 105 et 108 de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes généraux de la légalité, de la confiance légitime et de la sécurité juridique, en ce que l'habilitation conférée au Roi par l'article 207, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, qui modifie l'article 508/19 du Code judiciaire, n'est pas suffisamment précise.

A.9.2. Premièrement, selon la partie requérante, l'emploi du mot « notamment », à l'article 508/19, § 4, nouveau, ne circonscrit pas suffisamment les modalités d'exécution que le Roi est habilité à prévoir. Or, une délégation au pouvoir exécutif doit être définie de manière suffisamment précise et elle doit porter sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

A.9.3. Deuxièmement, le législateur a abandonné au Roi les éléments essentiels organisant l'indemnisation des avocats, laquelle est un aspect essentiel du droit à l'aide juridique, à savoir la détermination des critères d'attribution, de non-attribution ou de diminution de points, du mode de calcul de la valeur du point, des conditions d'introduction de la demande d'indemnité, des modalités et des conditions de paiement de l'indemnité.

A.9.4. Troisièmement, les dispositions attaquées ne garantissent pas l'effectivité de l'indemnisation des avocats et, dès lors, le respect du droit à l'assistance judiciaire gratuite visé à l'article 6, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.9.5. Quatrièmement, les dispositions attaquées font naître une différence de traitement non justifiée entre les justiciables susceptibles de bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne et les autres justiciables, en ce que les seconds, contrairement aux premiers, voient les conditions essentielles du contrat qui les lie à leur avocat déterminées par la loi, à savoir la loi civile et le droit des contrats.

A.10.1. Le Conseil des ministres précise que le moyen porte uniquement sur l'article 207, 2°, de la loi du 21 décembre 2018.

A.10.2. Il observe ensuite que les dispositions attaquées ne modifient pas le droit à l'aide juridique, de sorte qu'elles n'y portent pas atteinte.

A.10.3. Le Conseil des ministres soutient que l'article 508/19 du Code judiciaire contient les principes essentiels de l'indemnisation des avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne. Le législateur a toutefois laissé au Roi le soin de déterminer les modalités d'exécution, ce qui ne porte atteinte ni au droit à l'aide juridique, ni au droit de l'avocat à l'indemnisation pour les services prestés. Les modalités d'exécution sont uniquement fondées sur le pouvoir, conféré au Roi, de déterminer les aspects pratiques de l'indemnisation de l'avocat. En outre, l'habilitation donnée au Roi est précise, malgré l'emploi du terme « notamment » dans l'article 508/19, § 4, du Code judiciaire. Le Roi reste d'ailleurs compétent pour prendre, en vertu de son pouvoir général d'exécution fondé sur l'article 108 de la Constitution, des mesures d'exécution de l'article 508/19 du Code judiciaire. Enfin, puisque les éléments délégués au Roi ne sont pas réservés au législateur, le moyen pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, combiné avec les articles 33, 105 et 108, manque en droit.

A.10.4. Toujours selon le Conseil des ministres, l'article 207, 2°, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018 ne remet pas en cause le droit au bénéfice de l'aide juridique gratuite visé par l'article 6, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.10.5. En ce qui concerne la prétendue discrimination, le Conseil des ministres soutient que les règles de droit civil et de droit des contrats ne sont effectivement pas applicables à la relation entre l'avocat et le bénéficiaire de l'aide juridique. Le Conseil des ministres ne voit toutefois pas en quoi ce fait est critiquable.

A.11. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone affirme que l'article 508/19 du Code judiciaire charge le Roi de fixer uniquement les modalités pour établir la liste des points prévus par prestation de l'avocat qui pratique l'aide juridique de deuxième ligne, sans préjudice des compétences confiées aux bureaux d'aide juridique et aux ordres des avocats.

Le fait que la loi ne rentre pas davantage dans les détails et qu'elle limite la compétence du Roi à la fixation de certaines modalités permet aux ordres et aux bureaux d'aide juridique d'exercer les missions qui leurs sont confiées par les articles 495, 496 et 508/19 du Code judiciaire. La différence de traitement dénoncée ne résulte donc pas de l'article 207, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, mais des dispositions du Code judiciaire précitées, telles qu'elles existaient avant l'article 207, attaqué.

A.12.1. L'« Orde van Vlaamse balies » estime que le moyen est partiellement irrecevable parce que les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne font pas partie des dispositions dont la Cour peut assurer le respect, d'une part, et parce que la partie requérante ne démontre pas en quoi l'article 13 de la Constitution serait violé, d'autre part.

A.12.2. L'« Orde van Vlaamse balies » estime, quant à la première branche, que la constitutionnalité de la délégation au Roi contenue dans l'article 207, attaqué, de la loi du 18 décembre 2018 doit uniquement être examinée au regard de l'article 23 de la Constitution, qui est une disposition plus spécifique que les articles 105 et 108 de la Constitution. L'article 23 de la Constitution n'oblige pas le législateur à déterminer tous les éléments essentiels du droit à l'aide juridique. Ensuite, l'enseignement de l'arrêt de la Cour n° 77/2018 du 21 juin 2018 peut être transposé au présent recours. En l'espèce, le législateur a précisément décrit les mesures que le Roi devait adopter. Le mot « notamment », employé dans l'article 508/19, § 4, du Code judiciaire, vise uniquement à déterminer les matières que le Roi doit régler. Enfin, comme c'était le cas dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 77/2018, il s'agit d'une matière technique, très différente selon les situations rencontrées.

A.12.3. Quant à la deuxième branche, l'« Orde van Vlaamse balies » soutient que la délégation donnée au Roi ne touche pas à l'essence de la rémunération des avocats ni, donc, à l'essence du droit à l'aide juridique. La partie requérante ne démontre pas que cette délégation entraînerait une diminution de la rémunération des avocats, voire, si elle est réelle, une diminution de la garantie du droit à l'aide juridique. Au surplus, il appartient au législateur, et non au Roi, de fixer le budget pour la rémunération des avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne, sur la base de l'article 174 de la Constitution. Le Roi Lui-même est d'ailleurs tenu de respecter le droit à l'aide juridique, consacré

par l'article 23 de la Constitution, lorsqu'Il exécute l'article 508/19 du Code judiciaire. Le cas échéant, il appartient au juge compétent de vérifier si le Roi a prévu que les avocats soient correctement rémunérés et s'Il a respecté l'obligation de *standstill*. Même à supposer que les modalités de la rémunération des avocats soient des éléments essentiels du droit à l'aide juridique, il reste qu'en l'espèce, la délégation est compatible avec l'article 23 de la Constitution. En effet, la nature et l'ampleur des moyens d'existence à prendre en considération pour l'octroi de l'aide juridique touchent bien plus le droit à l'aide juridique que la rémunération des avocats.

A.12.4. Quant à la troisième branche, l'« Orde van Vlaamse balies » rappelle que la délégation conférée au Roi pour fixer les modalités relatives à la rémunération des avocats ne porte pas atteinte au droit à l'aide juridique, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.12.5. L'« Orde van Vlaamse balies » soutient, dans la quatrième branche, que la différence de traitement entre justiciables repose sur une prémisse erronée. En effet, la manière dont les avocats sont rémunérés n'est pas déterminée par la loi, puisque l'avocat et son client sont libres de convenir eux-mêmes de la rémunération de l'avocat. Il n'est donc pas correct de dire que le justiciable qui ne peut pas faire appel à l'aide juridique jouirait de davantage de garanties légales que celui qui a recours à l'aide juridique. De toute manière, la différence de traitement est justifiée au regard du droit à l'accès au juge et du droit à un procès équitable, et elle ne résulte pas des dispositions attaquées, mais existait déjà auparavant.

A.13.1. La partie requérante répète, dans la première branche, que le mot « notamment » employé dans l'article 508, § 4 nouveau, du Code judiciaire a pour effet que les modalités d'exécution que le Roi est habilité à prendre ne sont pas suffisamment circonscrites.

A.13.2. Quant à la deuxième branche, la partie requérante répond que l'article 508/19 du Code judiciaire ne permet pas d'établir les principes selon lesquels le bureau d'aide juridique pourrait décider de ne pas attribuer des points pour certaines prestations ou de les diminuer.

A.13.3. Dans la troisième branche, la partie requérante estime que l'exigence de « garantie » visée à l'article 23 de la Constitution impose une confirmation législative effective des mesures déléguées. Elle cite ensuite une étude doctrinale sur l'approche de la Cour quant aux délégations accordées au pouvoir exécutif par le législateur.

A.14.1. Le Conseil des ministres réplique, dans la première branche, qu'en ce que le Roi est habilité à régler les aspects pratiques et techniques de l'indemnisation des avocats, la détermination et la modification ultérieure de ces modalités d'exécution sont plus souples. Le mot « notamment » n'empêche pas que l'objet de l'habilitation reste limité à des modalités d'exécution pratiques de l'article 508/19 du Code judiciaire. À titre subsidiaire, seul le terme « notamment » devrait être annulé.

A.14.2. Le Conseil des ministres réplique, à propos de la deuxième branche, qu'étant donné que le législateur a lui-même établi le principe selon lequel des points peuvent ne pas être attribués ou peuvent être diminués, l'habilitation donnée au Roi ne porte que sur une mesure d'exécution.

A.14.3. Le Conseil des ministres observe, enfin, que la troisième branche développée par la partie requérante dans son mémoire en réponse constitue un moyen nouveau et ne contient pas de grief. Elle est donc irrecevable.

A.15. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone réplique qu'on ne peut pas attendre du législateur qu'il établisse une liste exhaustive des modalités d'exécution que le Roi est habilité à prévoir (première branche). Il en va de même en ce qui concerne les critères d'attribution des points. Le législateur ne peut prévoir toutes les hypothèses envisageables qui sont tributaires des modalités de mise en œuvre du régime (deuxième branche).

A.16. L'« Orde van Vlaamse balies » réplique, dans la première branche, que le législateur ne doit pas énumérer de manière exhaustive tous les éléments qui constituent des mesures d'exécution de l'aide juridique. Par ailleurs, la matière est technique et compliquée, de sorte qu'il est justifié que le Roi puisse intervenir rapidement pour apporter les modifications nécessaires. À titre très subsidiaire, seul le mot « notamment » doit être annulé.

A.17. Concernant la deuxième branche, l'« Orde van Vlaamse balies » soutient que le droit à l'aide juridique ne requiert pas que le législateur fixe tous les éléments essentiels. La jurisprudence citée par la partie requérante concerne l'article 22 de la Constitution et n'est donc pas pertinente. Il est même important que la loi attaquée ne fixe pas elle-même les cas dans lesquels un avocat ne peut être indemnisé. L'étude doctrinale citée par la partie requérante confirme plutôt, d'une part, la souplesse de l'interprétation donnée par la Cour à l'article 23 de la Constitution et, d'autre part, que cette disposition constitutionnelle ne s'oppose pas à ce qu'une délégation soit conférée au Roi. Par ailleurs, les articles 105 et 108 de la Constitution, qui sont des dispositions de délégation générales, doivent céder le pas face à l'article 23 de la Constitution, qui constitue une disposition de délégation spécifique.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.18.1. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 160 de la Constitution, avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le règlement général sur la protection des données), par l'article 206, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, qui complète l'alinéa 3 de l'article 508/13 du Code judiciaire.

A.18.2. Dans une première branche, la partie requérante critique le fait que la disposition attaquée viole les dispositions visées au moyen en ce qu'elle ne prévoit ni une possibilité de vérification ou de rectification des données recueillies, ni les conditions quant à leur conservation.

A.18.3. Dans une deuxième branche, la partie requérante critique le fait que le projet de loi ayant abouti à la disposition attaquée n'a pas été soumis à l'Autorité de contrôle de traitement des données à caractère personnel, au sens de la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données ». Ainsi, le législateur a privé une catégorie de justiciables, à savoir ceux qui sollicitent l'aide juridique de deuxième ligne, de la garantie que le traitement de leurs données à caractère personnel aura été entouré des précautions prévues par le règlement général sur la protection des données.

A.18.4. La partie requérante soutient, dans une troisième branche, qu'en ne prévoyant pas que les dispositions attaquées soient soumises à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, le législateur a privé une catégorie de justiciables, à savoir ceux qui sollicitent l'aide juridique de deuxième ligne, de la garantie qu'une loi qui concerne le traitement de leurs données personnelles soit entourée des mêmes précautions d'élaboration que celles qui entourent des lois organisant le traitement des données à caractère personnel d'autres justiciables.

A.19.1. Quant à la première branche, le Conseil des ministres estime, sur la base de l'arrêt de la Cour n° 77/2018, que l'article 206, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018 ne viole pas l'article 22 de la Constitution.

A.19.2. Il soutient ensuite que la partie requérante ne développe pas en quoi le règlement général sur la protection des données ne serait pas respecté. Le traitement et la conservation des pièces justificatives que le bureau d'aide juridique peut demander au justiciable ou à des tiers sont prévus par l'article 508/13, alinéas 3, première phrase, et 4, du Code judiciaire, qui n'est pas attaqué dans le présent recours. En outre, les informations collectées par le bureau d'aide juridique ne le sont qu'afin que ce dernier puisse vérifier si les conditions de la gratuité de l'aide juridique sont remplies. Le traitement de ces données est prévu par la loi et relève des missions légales du bureau de l'aide juridique, conformément à l'article 6 du règlement précité. Les obligations découlant des articles 13 et suivants du règlement général sur la protection des données et de la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel » s'appliquent directement aux bureaux d'aide juridique, sans que les dispositions attaquées doivent les reprendre expressément. Enfin, c'est au Roi qu'il incombe de fixer les modalités de la collecte de données personnelles auprès du justiciable ou des tiers.

A.19.3. Quant aux deuxième et troisième branches, le Conseil des ministres observe que la partie requérante invite la Cour à contrôler la constitutionnalité du processus d'élaboration de l'article 207 attaqué, ce pour quoi la Cour n'est toutefois pas compétente.

A.20.1. Selon l'« Orde van Vlaamse balies », le deuxième moyen est irrecevable, en ce que la partie requérante ne démontre pas en quoi les dispositions visées au moyen seraient violées. L'article 206, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018 ne saurait d'ailleurs violer le règlement général sur la protection des données, dès lors qu'il ne relève pas du champ d'application matériel de celui-ci. En effet, l'article 206 attaqué ne fait que conférer une délégation au Roi et n'organise pas, en soi, un traitement, en tout ou en partie automatique, de données à caractère personnel. Le traitement de données par les bureaux d'aide juridique, en revanche, est régulier, au sens de l'article 6 du règlement général sur la protection des données. Le moyen est également irrecevable en ce que la partie requérante ne démontre pas en quoi l'article 206 attaqué violerait les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22, alinéa 2, de la Constitution. Enfin, l'article 206 attaqué ne peut être compris comme autorisant le Roi à méconnaître le droit au respect de la vie privée du justiciable qui sollicite l'aide juridique de deuxième ligne. Cette disposition n'entraîne donc pas une ingérence injustifiée dans ce droit fondamental.

A.20.2. Dans les deuxième et troisième branches, l'« Orde van Vlaamse balies » soutient que la Cour n'est pas compétente pour contrôler le processus d'élaboration des lois. Le moyen est donc irrecevable. Par ailleurs, il n'était pas obligatoire de soumettre à la section de législation du Conseil d'État des amendements tels que ceux qui ont donné lieu aux dispositions attaquées.

A.20.3. L'« Orde van Vlaamse balies » conclut que le moyen n'est pas fondé.

A.21.1. Dans la première branche, la partie requérante répond qu'à supposer que l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée soit inévitable et justifiée par l'objectif de garantir le droit d'accès au juge et le droit à un procès équitable, il faut encore qu'elle soit prévue par une loi qui respecte la primauté du droit de l'Union européenne, ce qui n'est pas le cas.

A.21.2. Dans la deuxième branche, la partie requérante répond qu'il appartient à la Cour de constater la contrariété de la norme attaquée au droit de l'Union européenne et d'en tirer les conséquences. Par ailleurs, le défaut de consultation de l'Autorité belge de protection des données a une incidence sur la régularité du contenu de la norme attaquée, et non sur son processus d'élaboration.

A.21.3. La partie requérante demande à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, afin de déterminer si l'autorisation, donnée aux bureaux d'aide juridique, de demander des pièces justificatives à des tiers constitue un traitement de données, au sens du règlement général sur la protection des données, et, dans l'affirmative, si ce traitement est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques.

A.21.4. Dans la troisième branche, la partie requérante répète que le vice de constitutionnalité allégué ne concerne pas le respect des modalités d'exécution de la norme, mais bien une discrimination entre les justiciables.

A.22.1. Le Conseil des ministres maintient que la partie requérante ne démontre pas en quoi l'article 206 attaqué ne respecterait ni les nombreuses dispositions du règlement général sur la protection des données ni l'article 22, alinéa 2, de la Constitution. Quant aux deuxième et troisième branches, le Conseil des ministres réplique que la partie requérante ne développe aucun grief portant sur le contenu de la disposition attaquée, mais qu'elle critique le processus d'élaboration de cette dernière. Le fait de combiner cette critique à une critique liée à une prétendue discrimination n'y change rien. Puisque la deuxième branche du deuxième moyen échappe à la compétence de la Cour, il n'est pas pertinent de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.22.2. Dans les première et deuxième branches, l'« Orde van Vlaamse balies » estime que le moyen est irrecevable parce que la partie requérante ne démontre pas en quoi le principe de la primauté du droit de l'Union européenne ou les autres dispositions visées au moyen seraient violés. Par ailleurs, il appartient aux juges administratifs et judiciaires de vérifier si le Roi et les bureaux d'aide juridique respectent les dispositions du règlement général sur la protection des données.

A.22.3. L'« Orde van Vlaamse balies » soutient ensuite qu'il n'y a pas de raison de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. Tout d'abord, la Cour de justice n'est pas compétente pour se prononcer sur la compatibilité d'une disposition nationale avec le droit de l'Union européenne. Ensuite, la question n'est pas pertinente parce que l'autorisation éventuelle sera donnée aux bureaux d'aide juridique par le Roi et parce qu'elle ne trouve pas son fondement dans les dispositions attaquées. Même si l'autorisation découlait directement du Code judiciaire, elle résulterait de dispositions qui n'ont pas été modifiées par les dispositions attaquées, de sorte que la critique dépasse le cadre du présent recours. Par ailleurs, dès lors que la Cour ne peut contrôler le processus législatif qui a conduit à l'adoption des dispositions attaquées, il n'est pas nécessaire de poser une question préjudicielle. Enfin, puisqu'il est clair que le règlement général sur la protection des données ne s'applique pas aux dispositions attaquées, il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.23. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les principes généraux de la sécurité juridique, des droits de la défense, de la non-rétroactivité et du respect des attentes légitimes d'autrui, en ce que l'article 208, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018 confère un effet rétroactif aux articles 206 et 207 attaqués. Les dispositions attaquées s'appliquent à des situations qui existaient avant leur entrée en vigueur et ont pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de différentes procédures juridictionnelles, dont celles qui ont été initiées par la partie requérante. La motivation fournie par le législateur n'est pas suffisante pour justifier les atteintes portées aux droits des administrés par la rétroactivité des dispositions attaquées.

A.24.1. Le Conseil des ministres soutient, à titre principal, que le principe de la non-rétroactivité des lois n'est pas une norme de référence dont la Cour peut assurer le respect. En outre, la partie requérante n'indique pas en quoi l'article 208, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018 serait contraire aux articles 10, 11 et 13 de la Constitution. Le moyen manque donc en droit.

A.24.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres ne conteste pas que l'adoption, avec effet rétroactif, des articles 206 et 207 attaqués peut avoir une incidence sur les procédures juridictionnelles en cours qui ont été intentées contre l'arrêté royal du 21 juillet 2016 et contre l'arrêté royal du 3 août 2016. Toutefois, il s'imposait de conférer un effet rétroactif aux dispositions attaquées, afin de garantir la sécurité juridique et d'assurer le bon fonctionnement et la continuité du système de l'aide juridique de deuxième ligne. Une remise en cause de ces arrêtés royaux aurait eu des conséquences néfastes pour les justiciables qui bénéficient de l'aide juridique gratuite et pour le système d'indemnisation des avocats. La rétroactivité repose donc sur des circonstances exceptionnelles et est justifiée par des motifs d'intérêt général. Enfin, les dispositions attaquées qui sont assorties d'un effet rétroactif ne font que confirmer les dispositions de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 et de l'arrêté royal du 3 août 2016.

A.25.1. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone expose que la mise à mal du régime de l'aide juridique, tel qu'il a été modifié par les dispositions attaquées, impliquerait le remboursement, par les avocats, des indemnités perçues en 2018 pour les dossiers clôturés au cours de l'année judiciaire 2016-2017, le remboursement, par les bureaux d'aide juridique, du subside censé couvrir les frais de fonctionnement pour la période concernée, la réouverture des rapports de clôture reprenant les prestations effectuées par les avocats, une modification du système informatique permettant ces opérations, la naissance d'une incertitude quant à l'indemnisation des avocats concernés, en violation de l'article 4 de la Convention européenne des droits de l'homme, le nouvel encodage de toutes les prestations par les avocats et un nouveau contrôle de ces dernières.

La rétroactivité est dès lors justifiée par le souci de maintenir la sécurité juridique, le bénéfice de l'aide juridique pour les justiciables qui se sont vu assigner un avocat depuis le 1er septembre 2016 et l'indemnisation des avocats, et d'éviter l'impact dramatique qu'impliquerait une remise en cause du système pour les justiciables, les avocats, les ordres et les bureaux d'aide juridique.

A.25.2. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone ne décèle par ailleurs pas l'intérêt de la partie requérante à l'annulation des dispositions attaquées. La partie requérante ne précise pas en quoi celles-ci influeraient dans un sens déterminé l'issue des procédures qu'elle a introduites devant le Conseil d'État. La critique formulée par la partie requérante ne porte pas sur les dispositions attaquées, mais sur la législation préexistante, à savoir les articles 495, 496 et 508/19 du Code judiciaire, tels qu'ils prévalaient avant l'entrée en vigueur des dispositions attaquées. L'application rétroactive des dispositions attaquées n'a d'ailleurs aucune incidence que sur un seul des moyens invoqués par la partie requérante devant le Conseil d'État, à savoir celui qui a trait à l'habilitation conférée au Roi. La partie requérante pourra toujours faire valoir les autres moyens qu'elle a invoqués devant le Conseil d'État, ainsi que son droit à l'aide juridique. Enfin, l'annulation que la partie requérante demande devant le Conseil d'État ne lui offre pas la moindre perspective de satisfaction au regard de sa recherche d'une aide juridique de deuxième ligne.

A.25.3. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone conclut que le moyen n'est pas fondé.

A.26. L'« Orde van Vlaamse balies » estime que l'effet rétroactif des dispositions attaquées est justifié. Une annulation de l'arrêté royal du 21 juillet 2016, de l'arrêté royal du 3 août 2016 et de l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 « fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite », qui règlent des aspects importants de l'aide juridique de deuxième ligne, aurait des conséquences graves sur la régularité des décisions prises dans le passé par les bureaux d'aide juridique et sur la rémunération déjà payée aux avocats concernés. Il y a là des circonstances exceptionnelles. La rétroactivité empêche donc la création d'effets budgétaires négatifs et d'une désorganisation administrative grave due à l'irrégularité du système de rémunération des avocats. La circonstance que la rétroactivité influence les procédures introduites devant le Conseil d'État par la partie requérante ne peut conduire à une autre conclusion. La partie requérante a toujours la faculté de contester l'effet rétroactif devant la Cour, ce qu'elle a fait. Les dispositions attaquées n'ont d'ailleurs pas pour but de déjouer les procédures introduites devant le Conseil d'État par la partie requérante. Le législateur a uniquement souhaité répondre à une critique, formulée par l'auditeur, selon laquelle le Roi n'a pas mis en œuvre une délégation suffisamment précise. La partie requérante n'a pas le droit d'exiger que le cadre réglementaire reste entaché d'une irrégularité constatée par l'auditeur.

A.27. Le Conseil des ministres constate que la partie requérante ne conteste pas que la rétroactivité garantit la sécurité juridique et le bon fonctionnement et la continuité du système de l'aide juridique de deuxième ligne.

A.28. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone réplique que l'intérêt de la partie requérante ne saurait être justifié eu égard aux procédures pendantes devant le Conseil d'État, puisque cette partie ne s'oppose pas à la demande de maintien des effets. Un tel maintien des effets influencerait le moyen soulevé devant le Conseil d'État au sujet de l'absence de base légale pour les arrêtés contestés.

Quant à la demande de maintenir les effets

A.29. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone sollicite, à titre subsidiaire, le maintien des effets des dispositions attaquées jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions.

A.30. L'« Orde van Vlaamse balies » réclame, à titre subsidiaire, le maintien des effets, à tout le moins pour le passé, afin de pallier les conséquences organisationnelles, administratives et financières qu'une annulation des dispositions attaquées impliquerait.

A.31. La partie requérante ne s'oppose pas à un maintien des effets des dispositions attaquées jusqu'à l'entrée en vigueur, au plus tard six mois après l'arrêt à intervenir, d'une loi qui mettrait fin à l'inconstitutionnalité constatée.

A.32. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres demande, à titre subsidiaire, le maintien des effets des dispositions attaquées. Celles-ci permettent d'assurer, de manière rétroactive, le bon fonctionnement de l'ensemble du système de l'aide juridique de deuxième ligne, tant au niveau de la vérification des conditions de la gratuité qu'au niveau de l'indemnisation de l'avocat. Une annulation des articles 206 et 208 attaqués aurait pour effet d'empêcher les bureaux d'aide juridique de vérifier auprès de tiers l'ampleur des moyens d'existence des justiciables et d'accorder rapidement le bénéfice de l'aide juridique gratuite. Les désignations déjà effectuées sur la base de pièces justificatives fournies par des tiers risqueraient d'être invalidées. L'annulation des articles 207, 2°, et 208 attaqués aurait pour effet de modifier toute la procédure d'indemnisation des avocats ayant pratiqué l'aide juridique de deuxième ligne et d'imposer un nouveau calcul des indemnités déjà versées en 2017 et 2018. Les barreaux devraient en outre rembourser les subsides perçus pour leur fonctionnement sur la base de l'article 508/19*bis* du Code judiciaire. Pour empêcher ces conséquences néfastes, il y a lieu de maintenir les effets des dispositions attaquées jusqu'à l'adoption de nouvelles dispositions.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1.1. La partie requérante sollicite l'annulation des articles 206, 207 et 208 de la loi du 21 décembre 2018 « portant des dispositions diverses en matière de justice » (ci-après : la loi du 21 décembre 2018).

B.1.2. Les articles 206 et 207 de la loi du 21 décembre 2018 modifient les articles 508/13 et 508/19 du Code judiciaire qui figurent dans le livre III*bis* « De l'aide juridique de première et de deuxième ligne ». L'article 508/13 du Code judiciaire règle la gratuité complète ou partielle de l'aide juridique de deuxième ligne. L'article 508/19 du Code judiciaire porte sur l'indemnisation des avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne.

L'aide juridique de deuxième ligne est définie en ces termes, à l'article 508/1, 2°, du Code judiciaire :

« 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 ».

B.1.3. L'article 208 de la loi du 21 décembre 2018 dispose que « les articles 206 et 207 produisent leurs effets le 1er septembre 2016 ».

La date du 1er septembre 2016 correspond à l'entrée en vigueur de la dernière réforme du système de l'aide juridique gratuite, opérée par la loi du 6 juillet 2016 « modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique » (ci-après : la loi du 6 juillet 2016), par 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 » (ci-après : l'arrêté royal du 21 juillet 2016), par l'arrêté royal du 3 août 2016 « modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire » (ci-après : l'arrêté royal du 3 août 2016) et par l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 « fixant la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite » (ci-après : l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016).

B.1.4.1. Les arrêtés royaux du 21 juillet 2016 et du 3 août 2016, ainsi que l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 font actuellement l'objet d'un ou de plusieurs recours en annulation pendants devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Deux de ces recours ont été introduits par la partie requérante.

B.1.4.2. S'appuyant sur les avis n^{os} 59.718/3 et 59.719/3 rendus par la section de législation du Conseil d'État à propos des projets qui ont donné lieu aux arrêtés d'exécution précités, l'auditorat a considéré, dans ses rapports, que diverses dispositions des arrêtés royaux précités du 21 juillet 2016 et du 3 août 2016 étaient dénuées de fondement légal.

B.1.5. Les dispositions attaquées ont été prises par voie d'amendement, pour conférer au Roi une habilitation suffisamment précise « en vue d'exécuter les dispositions qui permettent au bureau d'aide juridique de vérifier si les conditions de gratuité sont remplies dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne » et « en vue d'exécuter les dispositions concernant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne », ces deux habilitations n'étant pas contenues dans la loi du 6 juillet 2016 (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3303/010, pp. 32-34).

Par ailleurs, les habilitations conférées au Roi ont été pourvues d'un effet rétroactif pour « [...] s'assurer que les dispositions réglementaires prises en l'absence d'habilitation au Roi ne soient pas remises en cause étant donné qu'elles ont mis en œuvre le système d'aide juridique et notamment le système d'indemnisation par points des avocats, la nomenclature sur la base de laquelle les points ont été attribués, le mode de calcul de la valeur du point » (*ibid.*, p. 35).

B.1.6. Depuis sa modification par l'article 206, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, l'article 508/13 du Code judiciaire dispose :

« L'aide juridique de deuxième ligne peut être partiellement ou entièrement gratuite pour les personnes dont les moyens d'existence sont insuffisants ou pour les personnes y assimilées. L'aide juridique de deuxième ligne n'est pas accordée si et dans la mesure où le bénéficiaire peut faire appel à l'intervention d'un tiers payant.

Le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres l'ampleur de ces moyens d'existence, les pièces justificatives à produire ainsi que les personnes assimilées à celles dont les moyens d'existence sont insuffisants.

Le bureau vérifie si les conditions de gratuité sont remplies. A cette fin, le Roi autorise le bureau d'aide juridique à demander des pièces justificatives non seulement au justiciable mais également à des tiers selon les modalités qu'Il détermine.

[...] ».

B.1.7. Depuis sa modification par l'article 207, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, l'article 508/19 du Code judiciaire dispose :

« § 1er. L'avocat perçoit l'indemnité de procédure accordée au bénéficiaire et rembourse au justiciable les contributions propres visées à l'article 508/17, § 1er, alinéas 2 et 3, et § 2 pour autant que l'indemnité de procédure dépasse l'indemnité calculée sur la base des points visés à l'article 508/19, § 2, alinéa 2.

§ 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 et les indemnités perçues en vertu de l'article 508/19^{ter} ainsi que les contributions visées à l'article 508/17, § 1er, alinéas 2 et 3 et § 2.

Le bureau d'aide juridique attribue des points aux avocats pour ces prestations sur la base d'une liste mentionnant les points correspondants à des prestations horaires déterminées, dont les modalités sont fixées par le Roi, et en fait un rapport au bâtonnier. Le bureau d'aide juridique n'attribue pas de points ou diminue les points, le cas échéant, pour des prestations pour lesquelles des sommes ont été perçues sur la base des articles 508/17, § 1er, alinéas 2 et 3, et § 2, 508/19, § 1er, et 508/19^{ter} ou pour des prestations pour lesquelles l'avocat a renoncé à la perception de sommes sur la base de l'article 508/17, § 3.

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, le cas échéant, par le biais des ordres des avocats.

§ 4. Le Roi détermine les modalités d'exécution de cet article, et notamment les critères d'attribution, de non attribution ou de diminution des points, le mode de calcul de la valeur du point, les conditions d'introduction de la demande d'indemnité, les modalités et conditions de paiement de l'indemnité ».

Quant à la recevabilité

B.2. Le Conseil des ministres et les parties intervenantes contestent l'intérêt de la partie requérante à introduire un recours.

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.4.1. Comme il est dit en B.1.4.1, la partie requérante a introduit, devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, deux recours en annulation dirigés contre, respectivement, l'arrêté royal du 21 juillet 2016 et l'arrêté royal du 3 août 2016, auxquels les dispositions attaquées confèrent un fondement légal.

En ce que les dispositions attaquées ont une incidence sur les procédures introduites devant le Conseil d'État par la partie requérante, celle-ci a un intérêt manifeste à en demander l'annulation devant la Cour.

B.4.2. Les exceptions sont rejetées.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.5. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 13 et 23, alinéas 1er, 2 et 3, 2°, de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 33, 105 et 108 de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes généraux de la légalité, de la confiance légitime et de la sécurité juridique, en ce que l'habilitation conférée au Roi par l'article 207, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, lequel modifie l'article 508/19 du Code judiciaire, n'est pas suffisamment précise.

B.6. L'article 207 attaqué insère, dans l'article 508/19 du Code judiciaire, deux délégations au Roi :

- d'une part, une délégation pour fixer les modalités relatives à la liste des points correspondant à des prestations horaires déterminées, effectuées par les avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne (article 207, 1^o, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, qui complète l'article 508/19, § 2, alinéa 2, du Code judiciaire); et

- d'autre part, une délégation pour déterminer les modalités d'exécution de l'article 508/19 du Code judiciaire, et « notamment les critères d'attribution, de non-attribution ou de diminution des points, le mode de calcul de la valeur du point, les conditions d'introduction de la demande d'indemnité, les modalités et conditions de paiement de l'indemnité » (article 207, 2^o, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, qui insère un paragraphe 4 dans l'article 508/19 du Code judiciaire).

B.7. Le Conseil des ministres soutient que le moyen est uniquement dirigé contre l'article 207, 2^o, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, et non contre l'article 207, 1^o, de la même loi.

Il ressort de la requête que la partie requérante critique à la fois le caractère trop vague et trop large de l'habilitation conférée au Roi par l'article 207, 2^o, attaqué et la différence de traitement entre les justiciables susceptibles de bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne, dont la relation avec l'avocat est essentiellement régie par voie réglementaire, d'une part, et les autres justiciables, dont la relation avec l'avocat est essentiellement régie par la loi, d'autre part.

Dès lors qu'il n'est pas exclu que cette dernière critique vise aussi l'article 207, 1^o, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, le contrôle de la Cour porte sur l'article 207, 1^o et 2^o, de cette loi.

B.8.1. 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.8.2. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

[...] ».

B.9. L'article 23, alinéas 2 et 3, 2°, 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.

B.10. En habilitant le Roi à déterminer, d'une part, « les critères d'attribution, de non-attribution ou de diminution des points, le mode de calcul de la valeur du point, les conditions d'introduction de la demande d'indemnité, les modalités et conditions de paiement de l'indemnité » et, d'autre part, les modalités relatives à la liste des points correspondant à des prestations horaires effectuées par les avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne, le législateur a déterminé l'objet des mesures à prendre par le Roi.

B.11. Contrairement à ce que la partie requérante soutient, le fait que la fixation des modalités et des conditions de l'indemnisation de l'avocat ait été déléguée au Roi ne permet pas de présumer que cette indemnisation ne serait pas effectivement garantie. Une éventuelle non-indemnisation des avocats pour leurs prestations en matière d'aide juridique de deuxième ligne témoignerait d'ailleurs d'une exécution ou d'une mise en œuvre défailtantes de l'article 508/19 du Code judiciaire, tel qu'il a été modifié par l'article 207, attaqué, ce qui ne relève pas de la compétence de la Cour.

B.12. Enfin, la différence de traitement, critiquée, entre les justiciables « susceptibles de bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne et les autres justiciables, les seconds voyant, au contraire des premiers, les conditions essentielles du contrat qui les lie à leur avocat déterminées par la loi (en l'occurrence la loi civile et le droit des contrats) », repose sur une prémisse erronée. En effet, en dehors du cadre de l'aide juridique de deuxième ligne, la rémunération de l'avocat n'est nullement réglée par la loi. Cette rémunération fait l'objet du contrat librement conclu entre l'avocat et son client, sauf les limitations prévues à l'article 446^{ter} du Code judiciaire.

B.13. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.14. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par l'article 206 de la loi du 21 décembre 2018, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 160 de la Constitution, avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016

« relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le règlement général sur la protection des données).

Première branche

B.15. Dans la première branche du moyen, la partie requérante soutient que l'article 206, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018 viole les articles 5, 6, 9, 10, 13, 14 et 32 du règlement général sur la protection des données et, en conséquence, les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22, alinéa 2, de la Constitution, en ce que la disposition attaquée ne prévoit ni la possibilité de vérifier ou de rectifier les données recueillies, ni des conditions relatives à leur conservation.

B.16. La disposition attaquée complète l'alinéa 3 de l'article 508/13 du Code judiciaire en vue d'habiliter le Roi à autoriser les bureaux d'aide juridique à demander au justiciable et à des tiers des pièces justificatives permettant de vérifier si le justiciable remplit les conditions de gratuité, et à en déterminer les modalités.

Depuis cette modification, l'article 508/13, alinéa 3, du Code judiciaire dispose :

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

B.17.1. Le règlement général sur la protection des données s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier (article 2, paragraphe 1, dudit règlement).

B.17.2. Les données à caractère personnel doivent être traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (article 5, paragraphe 1, a), du règlement général sur la protection des données).

Elles doivent être exactes et, si nécessaire, tenues à jour, et conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, sauf exceptions (article 5, paragraphe 1, d) et e), du règlement général sur la protection des données).

Par ailleurs, le responsable du traitement doit fournir un certain nombre d'informations, déterminées par l'article 13 du règlement général sur la protection des données, lorsque les données à caractère personnel sont collectées auprès de la personne concernée (article 13), et par l'article 14 du même règlement, lorsque les données à caractère personnel sont collectées auprès de tiers (article 14). Le « responsable du traitement » est la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre (article 4, 7), du règlement).

La personne concernée par le traitement des données à caractère personnel a un droit d'accès aux données la concernant (article 15) et un droit de rectification de ces données (article 16).

B.18.1. Le règlement général sur la protection des données est directement applicable aux traitements de données à caractère personnel en droit interne. Ainsi, les obligations qu'il impose au responsable du traitement et les droits qu'il confère à la personne concernée sont directement applicables aux traitements de données à caractère personnel par les bureaux d'aide juridique.

Il ne peut dès lors être fait grief à la disposition attaquée de ne pas prévoir une possibilité de vérifier et de rectifier les données à caractère personnel ou encore de ne pas déterminer les conditions de conservation de ces données. Le cas échéant, la disposition attaquée habilite le Roi pour ce faire.

B.18.2. Pour le reste, la partie requérante ne démontre pas en quoi le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution, par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, serait violé autrement que par une prétendue violation des articles 5, 6, 9, 10, 13, 14 et 32 du règlement général sur la protection des données.

B.19. Il s'ensuit que la disposition attaquée, qui se borne à habiliter le Roi à autoriser les bureaux d'aide juridique à procéder à un traitement de données à caractère personnel déterminé et à en organiser les modalités, ne viole pas les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, combinés avec les dispositions précitées du règlement général sur la protection des données, avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le deuxième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

Deuxième et troisième branches

B.20. Dans les deuxième et troisième branches du deuxième moyen, la partie requérante allègue que l'article 206, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018, introduit par voie d'amendement, n'a pas été soumis à l'Autorité de contrôle des traitements de données à caractère personnel instituée par la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données », ni à la section de législation du Conseil d'État.

B.21.1. Lorsque le traitement de données à caractère personnel est susceptible d'engendrer un « risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques », le responsable du traitement doit effectuer, préalablement au traitement, une analyse d'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel, conformément à l'article 35 du règlement général sur la protection des données. Ensuite, en vertu de l'article 36 du même règlement, lorsque l'analyse d'impact indique que le traitement présenterait un risque élevé si le responsable du traitement ne prenait pas de mesures pour atténuer le risque, le responsable du traitement doit consulter l'autorité de contrôle préalablement au traitement.

B.21.2. Sans se prononcer sur la compétence de la Cour à connaître de griefs relatifs au processus ou aux modalités d'élaboration de la disposition attaquée, il y a lieu de constater que la partie requérante n'indique pas en quoi l'autorisation, donnée aux bureaux d'aide juridique, de demander des pièces justificatives à des tiers engendrerait un « risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques » au sens du règlement général sur la protection des données.

B.21.3. Le deuxième moyen, en ses deuxième et troisième branches, n'est pas fondé.

B.22. En conséquence, le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.23. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les principes généraux de la sécurité juridique, des droits de la défense, de la non-rétroactivité et du respect des attentes légitimes d'autrui, en ce que l'article 208, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018 confère un effet rétroactif aux articles 206 et 207 de la même loi.

B.24. L'article 208, attaqué, de la loi du 21 décembre 2018 prévoit que « les articles 206 et 207 produisent leurs effets le 1er septembre 2016 ».

Les articles 206 à 208 de la loi du 21 décembre 2018 confèrent un fondement légal aux arrêtés royaux du 21 juillet 2016 et du 3 août 2016 et à l'arrêté ministériel du 19 juillet 2016, avec effet rétroactif au 1er septembre 2016.

Les articles 206 à 208 de la loi du 21 décembre 2018 doivent donc être considérés comme une validation législative.

B.25. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour but ou pour effet d'influencer dans un sens l'issue de procédures juridictionnelles ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.26.1. Comme il ressort des B.1.4.1 à B.1.5, les dispositions attaquées ont non seulement pour but mais aussi pour effet d'influencer dans un sens déterminé les procédures pendantes devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, introduites entre autres par la partie requérante. La Cour doit donc examiner s'il existe des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général qui justifient cette immixtion du pouvoir législatif dans des procédures juridictionnelles en cours.

B.26.2. L'effet rétroactif conféré par la disposition attaquée aux articles 206 et 207 de la loi du 21 décembre 2018 est justifié comme suit, dans les travaux préparatoires :

« Un effet rétroactif est conféré aux articles 201 et 202. Cette rétroactivité se justifie car elle est indispensable pour assurer la sécurité juridique, le bon fonctionnement et la continuité du système de l'aide juridique de deuxième ligne. En effet, il faut s'assurer que les dispositions réglementaires prises en l'absence d'habilitation au Roi ne soient pas remises en cause étant donné qu'elles ont mis en œuvre le système d'aide juridique et notamment le système d'indemnisation par points des avocats, la nomenclature sur la base de laquelle les points ont été attribués, le mode de calcul de la valeur du point.

Une remise en cause des dispositions qui ont été prises pourrait mettre en péril le mode de calcul et l'octroi des indemnisations des avocats pour le passé et le futur, causant donc un impact financier considérable, et, de ce fait, empêcherait le système entier de l'aide juridique de deuxième ligne de fonctionner. Dès lors la rétroactivité est justifiée par ces circonstances exceptionnelles afin de garantir la sécurité juridique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3303/010, p. 35).

B.26.3. Une éventuelle annulation des dispositions attaquées permettant au bureau d'aide juridique de demander à des tiers, y compris à des instances publiques, toutes les informations jugées utiles pour vérifier que les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire sont remplies, et organisant les fondements du système d'indemnisation des avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne, dont le principe de l'attribution des points par prestation sur la base d'une liste, la possibilité d'une diminution de la valeur du point et le calcul de la valeur du point, créerait une grande insécurité juridique.

En effet, l'annulation de ces dispositions entraînerait, pour la période allant de l'entrée en vigueur de ces dispositions, le 1er septembre 2016, à l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, le 10 janvier 2019, soit dix jours après leur publication au *Moniteur belge*, l'invalidation des décisions, prises par les bureaux d'aide juridique, de désigner ou de refuser de désigner un avocat sur la base de pièces justificatives obtenues auprès de tiers. Ce faisant, cette annulation entraverait le droit d'accès au juge des justiciables les plus démunis, en ce que l'aide juridique de deuxième ligne vise à garantir l'exercice de ce droit fondamental par ces justiciables.

Par ailleurs, une telle annulation invaliderait l'indemnisation des avocats qui ont effectué des prestations d'aide juridique de deuxième ligne entre le 1er septembre 2016 et le 10 janvier 2019 et elle perturberait dès lors considérablement l'aide juridique apportée par ces avocats aux justiciables les plus démunis, ce qui a aussi des répercussions sur le droit d'accès au juge.

Enfin, la validation, telle qu'elle est prévue par les dispositions attaquées, a une portée limitée, dès lors que ces dispositions se limitent à conférer un fondement législatif aux mesures réglementaires déjà prises par le Roi et visées en B.1.3, et qu'elles ne modifient pas le contenu de l'ordonnancement juridique. Cette validation rétroactive contribue, en l'espèce, à la sécurité juridique, l'accessibilité et la prévisibilité du régime de l'aide juridique de deuxième ligne étant assurées.

B.26.4. Pour éviter une telle insécurité juridique, qui aurait fortement perturbé le fonctionnement du système de l'aide juridique de deuxième ligne, lequel assure l'effectivité du droit à l'aide juridique, garanti par l'article 23 de la Constitution, et du droit d'accès au juge, garanti par l'article 13 de la Constitution, le législateur a raisonnablement pu estimer que des motifs impérieux d'intérêt général justifiaient le fait de conférer rétroactivement une base légale à certaines dispositions des arrêtés royaux du 21 juillet 2016 et du 3 août 2016 et, ainsi, de ne pas attendre l'issue des procédures pendantes devant le Conseil d'État, introduites contre ces arrêtés.

B.27. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Quant à la demande de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne

B.28. Dans son mémoire, la partie requérante invite la Cour à poser deux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, afin de déterminer si l'autorisation donnée par l'article 206 attaqué aux bureaux d'aide juridique pour demander des pièces justificatives à des tiers constitue un « traitement » au sens du règlement général sur la protection des données et, dans l'affirmative, si ce traitement est susceptible d'engendrer un

« risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques », au sens des articles 35 et 36 dudit règlement.

B.29. Sans que la Cour de justice soit compétente pour se prononcer directement sur la compatibilité d'une disposition de droit interne avec le droit de l'Union européenne, l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne habilite la Cour de justice à statuer, à titre préjudiciel, aussi bien sur l'interprétation des traités et des actes des institutions de l'Union européenne que sur la validité de ces actes. Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice (article 267, troisième alinéa, du même Traité), à moins qu'elle ne constate « que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour [de justice] ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable » (CJCE, 6 octobre 1982, C-283/81, *CILFIT*).

B.30. Étant donné que le deuxième moyen n'est pas fondé et que la réponse aux questions préjudicielles ne peut donc avoir une influence sur l'examen, par la Cour, des griefs visés en B.28, il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles proposées par la partie requérante.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 24 septembre 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût