

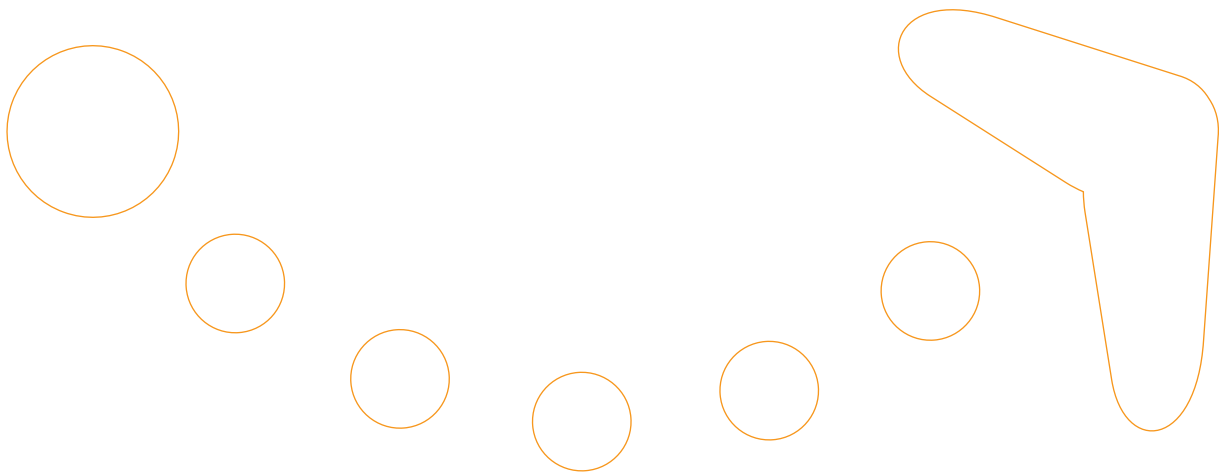
## L'aide juridique en perspective

 décembre 2014

 CIRÉ

# Sommaire

Introduction	3
Récentes évolutions	4
L'accord du gouvernement Michel	5
Propositions d'alternatives	6
Conclusion	7



## Introduction

L'aide juridique est fondamentale en ce qu'elle permet aux personnes qui ne disposent pas des moyens suffisants pour aller en justice, de faire valoir et défendre leurs droits. Il s'agit d'un droit garanti par la Convention européenne des droits de l'Homme (art. 6), mais aussi par notre Constitution (art. 23) qui fait de l'aide juridique une des composantes du droit à mener une vie conforme à la dignité humaine.

On distingue l'aide juridique de première ligne et celle de deuxième ligne. L'aide de première ligne est accordée sous forme d'informations, de conseils et d'orientation juridiques, et ce, à la fois par les barreaux et par le monde associatif. L'aide de deuxième ligne, quant à elle, consiste en une assistance juridique dans le cadre d'une procédure ou d'un procès et est de la compétence exclusive des avocats, communément appelés « avocats pro deo » lorsqu'ils prestent cette aide.

L'aide juridique est un service public. Sans cet accès gratuit ou partiellement gratuit à la justice<sup>1</sup>, de nombreuses personnes se verraient littéralement empêchées de se défendre en justice et perdraient, de ce fait, le bénéfice de leurs droits.

L'accès à une aide juridique de qualité, déjà loin d'être garanti pour tous hier, est aujourd'hui de plus en plus mis mal. Et ce, en raison d'un manque général d'information des citoyens sur leurs droits et de la complexité du langage juridique, mais aussi des conditions de plus en plus strictes d'accès à l'aide gratuite, tout comme du coût croissant de la justice pour ceux qui – se trouvant au-delà des seuils de pauvreté – doivent en faire les frais. Une situation qui ne s'est pas améliorée ces dernières années et qui risque de se détériorer encore.

---

<sup>1</sup> Seuils de revenus nets pour l'accès à l'aide juridique gratuite: max 928 euros/mois pour une personne seule ou 1.191 euros/mois pour un ménage, + 15% du revenu d'intégration par personne à charge. Seuils pour l'accès à la gratuité partielle de l'aide juridique : entre 1.191 euros/mois et 1.454 euros/mois, + 15% du revenu d'intégration par personne à charge. En vigueur depuis 2012.

## Récentes évolutions

Ces dernières années, le nombre de recours à l'aide juridique (de seconde ligne) a considérablement augmenté<sup>2</sup>, la pauvreté et la précarité s'étant étendues à une part de plus en plus importante de la population. Les moyens financiers, eux, n'ont pas suivi dans des proportions suffisantes – l'enveloppe consacrée à l'aide juridique de seconde ligne n'ayant pas augmenté proportionnellement à la demande<sup>3</sup> –, ce qui a engendré une baisse de la rémunération des avocats pro deo<sup>4</sup>.

Face à cette augmentation de la demande d'aide juridique, diverses mesures ont été prises lors de la législation précédente, telles que la diminution du budget de l'aide juridique, la soumission des honoraires d'avocats à la TVA de 21%, l'augmentation des droits de rôle de 15%, ou encore des nouvelles règles et pratiques de désignation d'avocats pro deo par les Bureaux d'Aide Juridique (surtout ducôté néerlandophone). De telles mesures, visant avant tout à réduire les dépenses, sont susceptibles de dissuader d'introduire une action en justice ou de faire appel à l'assistance d'un avocat, d'empêcher des personnes à faibles revenus d'obtenir l'aide juridique, ou encore de diminuer leurs chances d'être défendues par un avocat compétent et motivé, vu la dégradation des conditions de travail pro deo.

Au-delà de ces différentes mesures, les autorités envisagent de réformer le système d'aide juridique, dans cette même perspective d'économies budgétaires et en se basant sur un postulat d'abus généralisé de l'aide.

Si le CIRÉ considère également qu'une réforme du système s'impose, il déplore la logique dans laquelle celle-ci s'inscrit. Une réforme qui, au nom d'objectifs purement économiques et sur base de postulats non fondés, exclut de nombreux citoyens de l'accès à la justice, est tout simplement inacceptable. La réforme d'un droit fondamental doit viser l'amélioration de ce droit et non sa restriction.

Notre société ne peut se permettre de faire des économies aveugles sur le droit à la justice. Ce dont elle a besoin, c'est justement d'une réforme qui permette l'accès à une aide juridique de qualité pour toute personne en ayant besoin ; et qui s'en donne les moyens. Et ce, a fortiori en temps de crise, où les droits sont soumis à une pression grandissante. Cette réforme doit également reposer sur une analyse fine et objective du système actuel, impliquant un vrai débat avec les acteurs de terrain et la société civile.

En réaction à ces évolutions, la plateforme Justice Pour tous, qui rassemble de nombreux acteurs de la société civile belge – dont le CIRÉ – et du monde judiciaire, du Nord et du Sud du pays, s'est à nouveau rassemblée. Elle vise à promouvoir l'accès à la justice pour toutes les personnes en Belgique, à travers des actions collectives de réflexion, de sensibilisation et de revendication. Outre ses actions de dénonciation des orientations politiques actuelles, elle entend proposer des alternatives aux mesures envisagées, et notamment démontrer qu'un refinancement juste et durable de la justice est non seulement indispensable, mais aussi possible.

C'est à ce titre que la plateforme souhaite être entendue dans les projets de réforme de l'aide juridique remis sur la table par l'accord du gouvernement Michel.

2 « De 1998-1999 à 2010-2011, l'augmentation est de 272,69% (75.038 dossiers clôturés supplémentaires) pour l'OVB et de 190,94% (59.559 dossiers clôturés supplémentaires) pour l'OBFG. Le nombre total de dossiers clôturés a donc augmenté de 229,26% (134.597 dossiers clôturés supplémentaires) pour toute la Belgique ». D'après la Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de seconde ligne, réalisée par l' INCC, en 2012 (p10).

3 Par exemple, « de 2007 à 2011, le budget de l'aide juridique de deuxième ligne est passé de quelque 50 millions d'euros à environ 68 millions d'euros ». D'après Les perspectives du financement de l'aide juridique, réalisée par le réseau Financement Alternatif, en 2012.

4 De 2012 à 2014, la valeur du point accordé aux avocats pro deo est passée de 26,91€ en 2012 à 25,76€ en 2014, soit une diminution de 4,5% en deux ans.

L'accord du gouvernement Michel ouvre le chapitre sur l'accès à la justice<sup>5</sup> en affirmant que « la justice est pour tout le monde », puis manifeste sa volonté de renforcer la première ligne tout comme d'assurer un refinancement durable de la seconde ligne, avec des garanties de qualité.

Autant d'affirmations encourageantes, pourtant suivies d'engagements et de projets qui suscitent de nombreuses interrogations et inquiétudes. Les préoccupations du CIRÉ – que la plateforme partage – portent sur toutes ces mesures annoncées, qui reposent manifestement sur un postulat de « surconsommation », voire d'« abus » de la part des bénéficiaires comme des prestataires de l'aide juridique. Or, ces soi-disant « abus » généralisés n'ont pour l'heure pas été prouvés<sup>6</sup> et l'augmentation du recours à l'aide juridique trouve beaucoup plus certainement sa source dans l'augmentation constante du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

Parmi les mesures qui inquiètent :

- Le maintien d'une enveloppe budgétaire fermée pour financer l'aide de 2ème ligne ne permettra pas de répondre à l'évolution (croissante) du nombre de recours aux services d'avocats pro deo, du moins pas via une rémunération correcte de ces derniers. La limitation de l'enveloppe aura pour effet de diminuer encore la valeur du point (avec ou sans révision de la nomenclature), donc de démotiver de plus en plus d'avocats de faire des prestations pro deo et/ou de les mettre dans la quasi impossibilité de fournir une aide de qualité.
- L'instauration d'un ticket modérateur pour les bénéficiaires de l'aide juridique gratuite, pourtant critiquée par le Conseil d'État lors du projet de réforme Turtelboom (en juillet 2013), constitue un mode de refinancement inadéquat, qui pèserait sur les plus démunis et risque de décourager ces derniers de faire appel à un avocat pour défendre leurs droits. Pour garantir un accès à la justice à tous, un système de financement plus solidaire semble indispensable.
- Un contrôle plus strict des demandeurs d'aide, en remettant en cause les présomptions d'indigence<sup>7</sup> et en exigeant davantage de preuves, risque de rendre l'aide juridique inaccessible aux justiciables

très précarisés et/ou soumis à des délais courts (temps pour rassembler les preuves, preuves introuvables...).

- Le recours systématique aux stagiaires pour assurer le pro deo pose question quant à la qualité des services qui seront fournis. L'aide juridique ne peut devenir un service public « au rabais », elle doit continuer à être exercée par des avocats expérimentés et rémunérés dignement pour ce faire.
- L'augmentation d'une partie des frais de justice, tels que les droits de greffe ou encore les droits de rôle, constituera un obstacle à l'accès à la justice pour la classe moyenne, qui se trouve au-delà des seuils d'accès à l'aide juridique mais peine énormément à couvrir ses frais de justice.
- Quant à la volonté annoncée de renforcer la première ligne, cette compétence venant d'être transférée vers les communautés, comment le niveau fédéral pourra-t-il encore y contribuer, d'autant que les moyens transférés ont subi un prélèvement au titre de la participation des entités fédérées à l'effort d'assainissement ?

Le CIRÉ, au sein de la plateforme Justice Pour Tous, planche sur des propositions concrètes alternatives à ces mesures, à adresser aux responsables politiques, aux différents niveaux de pouvoir. Heureusement, et c'est une réelle avancée par rapport à la législation précédente, le gouvernement exprime également dans l'accord le souhait d'une réforme qui se fasse en concertation avec les barreaux et avec les autres acteurs (par là, nous comprenons : la société civile). Nous espérons qu'il respectera ses engagements et nous réjouissons de pouvoir prendre place autour de la table.

5 Page 113 de l'accord de gouvernement belge, du 10 octobre 2014.

6 D'après la Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de seconde ligne, INCC, 2012, <http://incc.fgov.be/upload/files/Agenda/Rapport%2030-Aide%20juridique.pdf>

7 Celles citées dans l'Arrêté Royal du 18 décembre 2003, à l'art. 1, §1 et §2.

## Propositions d'alternatives

### a) Vers une réforme juste et viable

Une première étape incontournable est de changer de point de départ, en quittant celui des présupposés « abus » et de la « surconsommation » de l'aide juridique, pour celui du respect et de la garantie des droits fondamentaux, parmi lesquels l'accès à la justice. Pour le CIRÉ, aucune réforme ne peut se permettre de faire des économies aveugles sur un tel droit.

Si l'on s'accorde à reprendre les droits comme cap et à les faire primer sur la logique d'austérité, c'est une toute autre réforme du système d'aide juridique qui verra le jour.

Cette réforme mérite par ailleurs d'être pleinement concertée et mûrement réfléchie, reposant sur une évaluation précise du système actuel et des limites rencontrées.

Pour le CIRÉ, une réforme de l'aide juridique non seulement juste mais aussi viable passe par :

- la recherche d'un financement solidaire et durable, qui ne pèse pas sur les plus démunis et qui rende la justice accessible à tous (b)
- le développement de dispositifs qui améliorent la qualité de l'aide juridique, ainsi que son utilité et son efficacité (c)

### b) Vers un refinancement durable

Tout le monde semble s'accorder sur la nécessité de refinancer l'aide juridique de seconde ligne – dont les caisses sont devenues insuffisantes pour faire face aux besoins –, et de trouver de nouvelles formules de financement eu égard aux difficultés budgétaires actuelles de l'Etat belge et à l'augmentation du nombre de recours aux services pro deo.

Mais pas n'importe comment et surtout pas en allant puiser dans les poches de ceux et celles qui payent déjà le plus lourd tribut de la crise. Le CIRÉ est convaincu qu'un refinancement juste et durable de l'aide juridique est possible.

Il existe des systèmes de financement alternatifs, reposant sur une mutualisation du risque, qui pourraient venir s'ajouter aux financements publics et contribuer au financement des frais d'avocats des justiciables. Ces alternatives ont déjà fait l'objet de divers débats au sein des barreaux et du monde politique. On pense notamment au système des assurances ou à celui des mutuelles. La préférence du CIRÉ va a priori au système des mutuelles, actuellement à l'œuvre pour les soins de santé et, sur le principe, transposables à l'aide juridique puisqu'elle relève des droits fondamentaux au même titre que la santé.

Le système des mutuelles a pour avantage d'être le plus inclusif, permettant à tous et toutes de bénéficier d'une réduction conséquente de ses frais, ainsi qu'aux personnes n'ayant pas les moyens de cotiser (en l'occurrence, les bénéficiaires de l'AJ). Contrairement à l'assurance, envisagée dans l'accord de gouvernement, qui ne couvre que les personnes ayant versé leur prime.

En outre, la mutuelle s'inscrit dans une perspective de solidarité, à la différence de l'assurance dont l'objectif premier demeure le profit.

De nombreux paramètres d'un tel dispositif restent à définir (montant des cotisations, types d'aides couvertes...) mais les mutuelles pourraient constituer un moyen solidaire de ne pas faire reposer l'ensemble du financement de l'aide sur l'État. Plusieurs acteurs – académiques, syndicaux, judiciaires – se sont déjà penchés sur la question. La plateforme Justice Pour Tous poursuit actuellement l'enquête et entend revenir avec des propositions concrètes dans le courant de 2015.

### c) Éviter une explosion des besoins en aide juridique ?

Contenir la demande d'aide juridique n'est, pour le CIRÉ, pas un objectif en soi. Par contre, il semble pertinent de comprendre cette augmentation de recours à l'aide juridique et de se demander si et jusqu'où cette tendance va se poursuivre. Se demander, aussi, à quelles conditions le recours à l'avocat est indispensable et quelles pourraient être des manières alternatives de résoudre des conflits et de faire valoir ses droits, qui soient non excluantes et respectueuses de tous.

Le CIRÉ, en accord avec la plateforme Justice Pour Tous, en voit au moins quatre :

- L'investissement dans l'aide juridique de première ligne<sup>8</sup>, qui consiste à informer les personnes sur leurs droits et les manières possibles de les faire valoir, ainsi que sur le déroulement, les enjeux et les issues possibles des différentes actions en justice. L'aide de première ligne souffre actuellement de réels manques et d'un énorme sous-financement. Un renforcement de cette première ligne, tant les permanences d'avocats que les associations organisant des consultations juridiques, permettrait aux personnes de mieux connaître leurs droits et les manières les plus efficaces de les défendre.
- L'amélioration de la qualité des prestations de deuxième ligne, via un système de formation obligatoire et continue des avocats pro deo, ainsi qu'un

<sup>8</sup> L'aide juridique de première ligne représente une clé de l'accès à la justice et aux droits: d'elle dépendent la connaissance de leurs droits par les citoyens, la possibilité pour eux d'être orientés dans les démarches à effectuer pour faire valoir ces droits mais aussi d'évaluer la pertinence de telle ou telle action en justice.

contrôle efficace de leurs prestations, ce dernier étant d'ailleurs prévu dans l'accord. Mais aussi, une rémunération juste et correcte, permettant aux avocats motivés et compétents de continuer à y consacrer du temps et d'effectuer un travail de qualité. De meilleures prestations permettraient d'éviter la relance d'actions en justice déjà intentées précédemment mais menées sans rigueur ni conviction.

- L'abandon de pratiques administratives négligentes, abusives voire illégales, débouchant sur la nécessité d'introduire des recours qui auraient pu être évités. Citons, par exemple, le refus systématique, par certains CPAS, d'octroyer l'aide médicale urgente alors qu'un médecin a attesté de la nécessité des soins ; l'abandon par la Direction de l'Inspection Régionale du Logement, à la suite du départ d'un locataire, de l'examen d'insalubrité d'un logement dont il a été expulsé pour arriéré de loyers ; l'appréciation drastique et stéréotypée des revenus par l'Office des étrangers dans l'octroi du regroupement familial ; le refus d'octroi de l'aide sociale et du revenu d'intégration sociale par les CPAS, à des personnes qui remplissent pourtant les conditions.
- Le recours à des méthodes alternatives de résolution des conflits, tels que la médiation, en ce compris avec les autorités publiques. Des méthodes non seulement moins coûteuses mais aussi plus pacifiques, qui visent à trouver un compromis entre les parties et dont ne sortent en général ni de gagnant ni de perdant. La médiation est aujourd'hui possible dans certaines matières, mais pas dans d'autres, où elles pourraient également porter leurs fruits.

Des solutions équilibrées existent donc, qui permettraient la sauvegarde d'un système d'aide juridique digne de ce nom, accessible et de qualité. Des solutions qui vont chercher les problèmes à leur source et qui, à terme, permettraient même de faire de plus grandes économies que celles entrevues aujourd'hui, sans peser sur les personnes les plus précarisées.

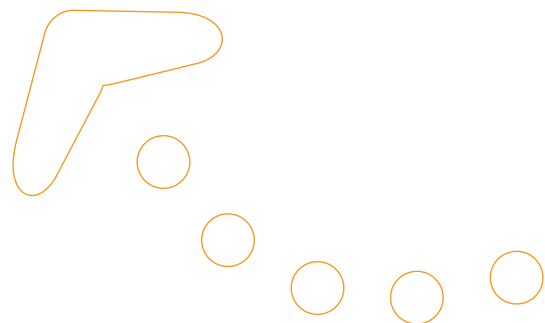
## Conclusion

Le CIRÉ est donc conscient des limites du système d'aide juridique actuel, mais aussi soucieux de trouver les moyens de le sauvegarder et de l'améliorer, convaincu que cela est possible et que les moyens existent.

L'important est que la réforme à venir se donne pour objectif, non pas des économies à tout prix, mais de garantir une aide juridique accessible et de qualité à toute personne en ayant besoin. Cela passe évidemment par un véritable développement de l'information en première ligne et des dispositifs de prévention, tels que la médiation. Cela passe aussi par l'optimisation de la qualité des prestations fournies, impliquant formation, contrôle et rémunération digne des avocats pro deo.

Aussi, les moyens d'un refinancement durable de l'aide juridique de seconde ligne existent et peuvent être trouvés ailleurs que dans les poches des populations les plus précarisées, par exemple à travers l'instauration d'un dispositif de mutuelles pour les frais d'avocats.

Le CIRÉ, au sein de la plateforme Justice Pour Tous, poursuit activement une réflexion de fond, d'une part sur les moyens et l'organisation de l'aide juridique de première ligne et, d'autre part, sur les différentes pistes de refinancement des frais d'avocat, notamment celle de la mutualisation. En espérant que la plateforme pourra bientôt mettre sur la table de nos responsables politiques, des propositions concrètes, justes et viables en la matière.





## Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.



### CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

### Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)