

2016/04

La réforme de l'aide juridique : vers une justice à deux vitesses ?

par PASCAL DE GENDT

*Analyses &
Études*
Droits de l'Homme



Nos analyses et études, publiées dans le cadre de l'Éducation permanente, sont rédigées à partir de recherches menées par le Comité de rédaction de SIREAS. Les questions traitées sont choisies en fonction des thèmes qui intéressent notre public et développées avec professionnalisme tout en ayant le souci de rendre les textes accessibles à l'ensemble de notre public.

Ces publications s'articulent autour de cinq thèmes

QUESTIONS SOCIALES
DROITS DE L'HOMME
MIGRATIONS
POLITIQUE INTERNATIONALE
ÉCONOMIE

Toutes nos publications peuvent être consultées et téléchargées sur nos sites www.lesitinerrances.com et www.sireas.be, elles sont aussi disponibles en version papier sur simple demande à educationpermanente@sireas.be



**Service International de Recherche,
d'Éducation et d'Action Sociale asbl**
Secteur Éducation Permanente
Rue du Champ de Mars, 5 – 1050 Bruxelles
Tél. : 02/274 15 50 – Fax : 02/274 15 58
educationpermanente@sireas.be
www.lesitinerrances.com – www.sireas.be

Avec le soutien
de la Fédération
Wallonie-Bruxelles



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



L'article 23 de la Constitution belge (1), l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme (Droit à un procès équitable) (2) et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial) (3) ne laissent planer aucun doute : dans nos sociétés démocratiques, tout citoyen doit avoir la possibilité de défendre et faire valoir ses droits. Cela nous semble évident et pourtant le conditionnel est de plus en plus de mise. La réforme de l'aide juridique prévue par notre gouvernement est de nature à endommager ce droit fondamental.

C'EST QUOI L'AIDE JURIDIQUE ?

Faire valoir ses droits peut s'avérer être un exercice compliqué. Lorsqu'il doit en arriver à intenter une action en justice, le justiciable se tourne donc vers un avocat. Qu'il faut logiquement payer pour ses prestations. Or, tout le monde ne peut pas se le permettre. C'est pour cela qu'en Belgique a été prévu un système d'aide juridique. On distingue habituellement l'aide juridique de première ligne et celle de deuxième ligne.

L'aide juridique de première ligne est accessible à tout le monde. Elle consiste en la consultation d'un juriste pour obtenir une simple information juridique ou une première consultation. Ce premier conseil peut être obtenu lors de permanences organisées par la commission d'aide juridique ou des associations et organisations d'aide juridique (service droit des jeunes, espace social télé-service,...). Certains C.P.A.S. offrent également ce service. Cette aide de première ligne est généralement gratuite et, depuis la sixième réforme de l'État, est du ressort des Communautés¹.

1 Les coordonnées des commissions d'aide juridique qui pourront vous guider: <http://www.maisonsdejustice.be/index.php?id=4629>

À l'issue de cette première consultation, il peut s'avérer que le justiciable a besoin de l'assistance d'un avocat. S'il remplit certaines conditions, il pourra accéder à l'aide juridique de deuxième ligne, soit l'assistance gratuite, ou partiellement gratuite, d'un avocat désigné par le Bureau d'aide juridique. Ce système est généralement connu sous le nom d'avocat « pro deo ».

La gratuité totale est garantie pour les catégories de citoyens les plus précarisés. Les personnes isolées dont les revenus mensuels nets se situent en-dessous de 953€ ou les personnes isolées avec personne à charge (ou personne cohabitante) dont les revenus mensuels nets du ménage sont inférieurs à 1.224€. Les bénéficiaires du revenu d'intégration, du revenu garanti aux personnes âgées, d'allocations de remplacement de revenus aux handicapés, les mineurs, les surendettés, les détenus, les malades mentaux protégés par la loi du 26 juillet 1990, sont d'autres catégories pour qui la gratuité totale est prévue. C'est également le cas pour les étrangers et demandeurs d'asile mais uniquement pour certaines procédures. La gratuité partielle, puisqu'un montant forfaitaire de maximum 125 € doit être payé (4), est quant à elle prévue pour les deux premières catégories que nous avons citées dont les revenus mensuels nets sont entre 953€ et 1.224€ (personne isolée) ou entre 1.224€ et 1.493€ (personne isolée avec personne à charge ou personne cohabitante)².

Si cette assistance juridique est gratuite, cela ne signifie pas pour autant que les avocats qui la fournissent travaillent bénévolement. Leur rémunération, versée par le ministère de la Justice, est calculée selon un système de points : chaque procédure posée par l'avocat « pro deo » correspond à un certain nombre de points. La valeur du « point » est fixée annuellement par le ministère de la Justice. À la fin de l'année, l'avocat communique le nombre de points accumulés au ministère qui multiplie ce total par la valeur fixée et rémunère l'avocat « pro deo » (5). C'est un des principaux noeuds du problème: chaque année, le SPF Justice alloue un budget pour les « pro deo » et c'est en fonction de cette somme et du nombre de points réclamés qu'est fixée la valeur du point. Exemple sur base de chiffres fictifs (et en-deçà de la réalité): le budget alloué est de 100.000 euros et le total de points « pro deo » pour l'année est de 5.000. Chaque point vaudra donc 20 euros. Si l'année suivante, le budget alloué est le même mais que le nombre de points est en hausse, la valeur du point descend.

2 Ces seuils sont en vigueur jusqu'au 31 août 2016 et la liste complète des conditions d'accès peut être trouvée à l'adresse suivante : <http://www.aidejuridiquebruxelles.be/index.php/conditions-d-acces-a-l-aide-juridique-de-deuxieme-ligne>

Ce système d'aide juridique est depuis quelques années dans la tourmente parce que c'est exactement ce qui se passe: le nombre de procédures d'aide juridique augmente plus vite que le budget qui lui est consacré. Cela s'explique par un double mouvement : d'une part la précarité ne cesse d'augmenter dans la population augmentant le nombre de personnes qui peuvent avoir droit à l'aide juridique. D'autre part, les restrictions budgétaires décidées par les derniers gouvernements font que de moins en moins d'argent est consacré au département de la justice et donc à l'aide juridique. Un cercle d'autant plus vicieux que c'est en période de crise économique et de restrictions que le besoin d'un système d'aide juridique se fait le plus sentir. Guidée par leur chasse aux dépenses, les administrations et organismes tels les CPAS sont, en effet, plus susceptibles de refuser ou supprimer à des citoyens des aides auxquelles ils ont pourtant droit.

D'autres réformes rendant, par exemple, plus sévères les modalités de regroupement familial ou d'acquisition de la nationalité ont également mené à une augmentation des recours. Et ne parlons même pas de la politique d'accueil de la Belgique où la volonté de limiter le plus possible l'accès au territoire mène à des refus arbitraires du statut de réfugié, des régularisations médicales, des visas humanitaires,... Enfin, la loi Salduz, qui prévoit, depuis 2012, la présence d'un avocat, dès le premier interrogatoire, aux côtés de toute personne pouvant être privée de liberté, participe également à l'augmentation du nombre de recours à l'aide juridique.

Les dernières statistiques datent déjà de septembre 2012 (6). Pour illustrer l'évolution du recours à l'aide juridique de deuxième ligne, elles comparent le nombre de points déclarés par les avocats « pro deo » entre les années judiciaires 1998-99 et 2011-2012. Et l'augmentation est édifiante : + 224,27%. Et tout laisse penser que ces quatre dernières années, le nombre de recours à l'aide juridique n'a pas diminué, bien au contraire. Le budget de l'aide juridique n'ayant pas augmenté dans les mêmes proportions, loin de là, la valeur du point « pro deo » n'a fait que diminuer. Il devient donc difficile pour les avocats de consacrer du temps à des procédures qui ne leur rapportent plus grand chose en regard du travail à effectuer. Pourtant, pour les derniers gouvernements, l'enveloppe consacrée à l'aide juridique (78 millions d'euros en 2012 (7)) devenait trop importante et une réforme s'imposait donc.

APRÈS LA RÉFORME TURTELBOOM, LA RÉFORME GEENS

Sous le gouvernement précédent, la ministre de la Justice, Annemie Turtelboom, s'y essaya en 2013. Sa réforme était guidée par deux idées-phares. Faire payer un « ticket modérateur » aux justiciables faisant appel à l'aide juridique de deuxième ligne (10€ pour la désignation d'un avocat, 20 à 30€ par procédure) et imposer aux avocats stagiaires de prendre à leur charge, donc bénévolement, cinq affaires « pro deo ». Associations, magistrats et avocats se révoltèrent contre cette velléité de mettre fin à la gratuité de l'aide juridique. Le conseil d'État se montra, pour sa part, mitigé quant à l'instauration du ticket modérateur qu'il jugeait être un obstacle à l'accès à la justice pour les personnes les plus démunies. Une pétition, portée par 80 associations réunies au sein de la plateforme « Justice pour tous ! » remporta un franc succès. Devant une telle opposition, la ministre dut abandonner son plan de réforme. L'objectif de diminuer le recours à la justice se matérialisa alors sous d'autres formes plus pernicieuses, telles que l'instauration d'une TVA de 21% sur les honoraires d'avocats qui rend, de facto, leurs services plus chers.

Le gouvernement suivant, l'actuel donc, continua dans la même lignée en décidant d'augmenter de 55% les droits de greffe, c'est-à-dire la somme qu'un citoyen paye pour soumettre une affaire à un juge. Comme pour le ticket modérateur, le Conseil d'État estima que cette mesure pouvait mettre en danger l'accès à la justice pour les plus précarisés. Mais la mesure entra tout de même en vigueur le 1er janvier 2015.

Le ministre de la Justice, Koen Geens, a également repris le flambeau de la réforme de l'aide juridique. Apprenant des erreurs de la ministre Turtelboom, il veille toutefois à y mettre les formes quand il s'agit de la présenter. Un communiqué de presse publié le 18 décembre 2015 par le service de presse du ministre insiste ainsi sur les gains en qualité et équité que devrait valoir la réforme (8). Sans oublier de détailler les mesures de financement : augmentation du budget de 3 millions d'euros pour que l'indemnité des avocats pro deo ne diminue pas et constitution d'un Fonds, alimenté notamment par des amendes pénales, pour que l'aide juridique soit assurée dans le futur.

Et la réforme en elle-même ? On apprend que lors du contrôle des ressources du demandeur d'aide juridique, toutes les ressources du demandeur seront prises en compte pour déterminer s'il a droit à l'aide. Outre les revenus du travail, il sera tenu compte de l'épargne

ou des revenus mobiliers, par exemple. L'objectif est de lutter contre les abus pour élargir la protection, notamment aux personnes sans résidence légale en Belgique, comme le demande un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. Par contre, la gratuité disparaît puisqu'une « modeste » contribution sera exigée au demandeur pour chaque procédure. À l'exception cependant des catégories les plus vulnérables comme les mineurs d'âge, les malades mentaux, les personnes sans ressources, les demandeurs d'asile,... Les bureaux d'aide juridique pourront également demander la gratuité de l'aide s'ils démontrent que le paiement entamerait gravement l'accès à la justice du demandeur. La volonté est également de promouvoir le règlement amiable des litiges plutôt que de recourir systématiquement aux procédures judiciaires.

LES ARGUMENTS DES OPPOSANTS

Les opposants à la réforme ne l'entendent cependant pas de cette oreille. Pour eux, la volonté cachée est bel et bien de restreindre l'accès à l'aide judiciaire en multipliant les preuves à fournir et en instaurant un ticket modérateur. Le tout dans une enveloppe budgétaire fermée. Ce qui aura comme conséquence, comme nous l'avons expliqué, de diminuer la rémunération des avocats « pro deo » au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de demandes d'aide juridique. La hausse du budget de 3 millions d'euros ressemble à un leurre: comme déjà écrit, la loi Salduz, la précarisation croissante de la population et l'afflux de demandeurs d'asile enregistrés depuis l'année dernière ne permettront pas de couvrir l'accroissement du nombre de procédures d'aide juridique. Il s'agirait donc bien d'une cure d'austérité qui ne dit pas son nom et se justifie, comme en a pris l'habitude ce gouvernement, par des soupçons d'abus et d'irresponsabilité de la part des citoyens qui feraient trop facilement appel à l'aide juridique. Une position gouvernementale qui ne se fonde sur aucune enquête sérieuse inspectant, par exemple, le taux d'abus.

Comment d'ailleurs penser que des personnes puissent se tourner vers l'aide juridique sans y avoir réfléchi ou sans en avoir vraiment besoin ? Les permanences du bureau de l'aide juridique sont concrètement fréquentées par des femmes qui souhaitent quitter le domicile familial pour diverses raisons, par des personnes qui vivent dans des logements insalubres loués par des propriétaires peu scrupuleux, par des familles surendettées, par des personnes qui vivent dans la rue ou pratiquement et à qui l'on veut retirer leurs allocations sociales, etc (9). Lesquelles d'entre elles faut-il dissuader de faire valoir leurs droits ?

Et, contrairement, à ce que semblent estimer les penseurs de cette réforme, le recours à la justice est un pas difficile à franchir. Parce qu'il y a la crainte de ne pas gagner et de devoir, au final, payer, ou la peur des représailles éventuelles de la part des institutions ou administrations avec qui les justiciables sont en litige. Pour beaucoup de citoyens, le monde judiciaire semble déjà hermétique et effrayant de par son langage spécifique et son aspect, logiquement, très procédurier. En réclamant aux demandeurs de faire preuve de leur indigence, en fournissant des documents parfois difficiles à obtenir dans des délais courts, on construit un obstacle supplémentaire pour les personnes qui auraient réellement besoin d'une aide. On en exclut aussi différentes catégories. Être, par exemple, propriétaire de son logement, ou bénéficiaire d'un revenu stable de travail, n'empêche pas toujours de tomber dans la précarité à un moment de sa vie. Enfin, l'instauration d'une somme à payer pour chaque procédure (sauf exceptions citées ci-dessus) est également inquiétante. Qu'elle soit de 25 ou 40 € (des chiffres souvent cités), elle constitue un obstacle de plus pour les personnes qui perçoivent moins d'un millier d'euros par mois et doivent compter le moindre sou avant de le dépenser si elles veulent pouvoir payer leur loyer et leurs factures. Si déjà, un nombre croissant de citoyens sacrifient certaines dépenses médicales, comme c'est le cas, comment ne pas penser qu'elles sacrifieront également une dépense juridique ?

UN PROBLÈME SANS SOLUTIONS ?

Nous avons, une fois de plus, l'impression que dans sa volonté de réformer à tout-va, le gouvernement actuel a agi dans la précipitation, se contentant d'un constat « d'abus généralisé » sans évaluer en détail le système et ses limites, et sans concertation avec la société civile. Pour la plateforme « Justice pour tous », une réforme souhaitée de l'aide juridique devrait aller dans un autre sens. Il s'agirait d'abord de réinvestir dans l'aide juridique de première ligne. Pour le simple citoyen, il s'agit de la porte d'entrée dans le monde de la Justice. Elle est essentielle pour bien orienter et conseiller le demandeur d'aide, lui donner les meilleures pistes de défense de ses droits. Lui (re)donner confiance également dans l'institution judiciaire mais aussi dans sa capacité à se faire entendre. Or, cette porte d'entrée est proche du délabrement et souffre d'un énorme sous-financement.

Il faudrait aussi rémunérer plus correctement l'aide de deuxième ligne, donc les avocats « pro deo ». Non pas pour les motiver, la plupart n'ont pas besoin de cela pour défendre becs et ongles leurs clients, mais pour éviter qu'un nombre croissant d'entre eux renoncent à fournir cette aide dont le rapport « temps investi/rémunération reçue » n'est pas satisfaisant. Qui

peut les blâmer d'éviter des affaires qui ne leur font pas gagner leur vie, voire leur faire perdre de l'argent dans certains cas ? À ce titre, une formation obligatoire et continue de ces avocats ne serait pas superflue. Les matières auxquelles ils sont confrontés dans le cadre du pro deo sont, en effet, en perpétuelle évolution.

Pour limiter le recours à l'aide juridique, le plus intelligent ne serait-il pas également de prendre le problème à la source et de réduire les situations qui débouchent sur le besoin de recours juridiques ? La plateforme pense notamment aux « *pratiques administratives négligentes, abusives voire illégales* ». Spécialisés en droit des étrangers, les services juridiques de notre association connaissent bien les décisions indûment motivées dont le seul objectif semble être de faire obstacle à tout prix, fût-ce celui de l'arbitraire, à la régularisation ou au regroupement familial. Un constat qui peut être élargi à celui des demandes d'allocations sociales. Il suffit, par exemple, de penser aux nombres de personnes qui ces dernières années ont vu leurs allocations de chômage temporairement, ou définitivement, suspendues sans avoir rien fait pour mériter ce sort. Les exemples du genre sont nombreux : 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 régionale du logement de l'examen d'insalubrité d'un logement dont un locataire a été expulsé parce qu'il avait trop d'arriérés de loyers, le refus de l'octroi de l'aide sociale ou du revenu d'intégration sociale à des personnes qui remplissent les conditions,... (10)

Enfin, la promotion de méthodes alternatives de résolution des litiges comme la médiation est nécessaire mais irréaliste si ces méthodes ne sont pas financées convenablement. Il faudrait également penser à élargir le système de médiation, puisqu'il est possible d'y recourir dans certaines matières et pas dans d'autres.

Des voix s'élèvent également pour instaurer une mutualisation des frais de défense en justice qui fonctionnerait comme l'assurance maladie invalidité. Mais, il est vrai que ce système, similaire, à celui des mutuelles, se fonde sur la solidarité entre cotisants. Une notion qui n'est pas vraiment à l'ordre du jour dans l'agenda néo-libéral que suit notre gouvernement actuel.

LE SPECTRE D'UNE JUSTICE À DEUX VITESSES

C'est par ce prisme, plutôt que par une soi-disant volonté d'améliorer l'aide juridique, qu'il faut regarder la volonté de réforme. Tout semble être pensé pour réduire l'accès à cette justice « gratuite » afin d'éviter

une augmentation de son budget nécessaire. Une situation qui comporte plusieurs risques. Le premier est de voir tous ceux pour qui l'aide juridique ne sera plus accessible, et les avocats trop chers, se défendre tout seul. Selon la Ligue des Familles, c'est déjà le cas (11). Et c'est une mauvaise solution. Au Royaume-Uni, une association de magistrats s'est inquiétée de voir une proportion en hausse de la population tenter de se défendre seule devant les tribunaux. Des personnes qui ne comprennent pas vraiment ce dont ils sont accusés, plaident coupables quand il aurait été mieux avisé de ne pas le faire et vice-versa et recevant, au final, des sentences plus sévères que si elles avaient été défendues par un professionnel (12).

En Belgique aussi, les magistrats sont en colère. À la mi-mai, le premier président de la Cour de cassation, soit le plus haut magistrat du pays, Jean de Coedt, s'était exprimé sur un plateau télévisé : « *Quel respect donner à un État qui marchande sa fonction la plus archaïque, qui est de rendre la justice ? Cet État n'est plus un État de droit mais un État voyou* ». Une sortie qui visait les restrictions budgétaires décidées aveuglément par le gouvernement et qui illustre à merveille l'impression laissée par la réforme de l'aide juridique. En effet, en restreignant l'accès à ce système, tout semble être fait pour transformer la justice en bien de consommation. Autrement dit, de la rendre accessible uniquement à ceux qui peuvent se la payer. Dans cette logique, le citoyen qui portera une affaire en justice ne sera plus celui dont la requête est fondée mais celui qui pourra se le permettre. Une négation de l'État de droit, pour qui tout citoyen est égal devant la loi, et donc de notre démocratie.

BIBLIOGRAPHIE

(1) La Constitution belge, p. 5. Disponible sur : http://www.const-court.be/fr/textes_base/constitution_de_la_belgique.pdf

(2) Convention européenne des Droits de l'homme, p.9. Disponible sur : http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

(3) Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne, p.20. Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

(4) Syndicat des avocats pour la démocratie, « Réforme de l'aide juridique : un pas de plus vers une justice de classe inaccessible » (en ligne), c 2016, consulté le 9/5/2016. Disponible sur : <http://lesad.be/reforme-de-laide-juridique-un-pas-de-plus-vers-une-justice-de-classe-inaccessible/>

(5) « Aide juridique : un droit fondamental en sursis ? », La Chronique de la Ligue des Droits de l'Homme asbl, n° 158, 2013.

(6) INCC, « Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne » (en ligne), c 2012, consulté le 9/5/2016. Disponible sur : <https://nicc.fgov.be/upload/files/Agenda/Rapport%2030-Aide%20juridique.pdf>

(7) RTBF, « Les bureaux d'aide juridique en grève contre la réforme » (en ligne), c 2013, consulté le 10/5/2016. Disponible sur : http://www.rtbfb.be/info/belgique/detail_les-bureaux-d-aide-juridique-en-greve-contre-la-reforme-turtelboom?id=8079897

(8) Koen Geens, « Réforme de l'aide juridique » (en ligne), c 2015, consulté le 11/05/2016. Disponible sur : <http://www.koengeens.be/fr/news/2015/12/18/reforme-de-l-aide-juridique>

(9) Le Vif, « Pour un vrai nouveau souffle pour l'aide juridique » (en ligne), c 2015, consulté le 12/05/2016. Disponible sur : <http://www.levif.be/actualite/belgique/pour-un-vrai-nouveau-souffle-pour-l-aide-juridique/article-opinion-436613.html>

(10) La Ligue des Droits de l'Homme, « À l'aide ! Juridique - Lettre ouverte à Elio Di Rupo » (en ligne), c 2013, consulté le 10/05/2016. Disponible sur : <http://www.liguedh.be/2013/1743-a-laide-juridique-lettre-ouverte-a-elio-di-rupe>

(11) La Libre Belgique, « Une centaine d'organisations contestent la réforme de l'aide juridique » (en ligne), c 2016, consulté le 27/4/2016. Disponible sur : <http://www.lalibre.be/actu/belgique/une-centaine-d-organisations-contestent-la-reforme-de-l-aide-juridique-5720b8ce35708ea2d4f08071>

(12) The Guardian, « Legal aid cuts have led to surge in DIY defence, says charity » (en ligne), c 2016, consulté le 11/5/2016. Disponible sur : <http://www.theguardian.com/law/2016/apr/23/legal-aid-cuts-defendants-unrepresented>

