

Aide juridique :

La situation est grave... quasi désespérée !

Tel est malheureusement le constat posé par les praticiens de l'aide juridique. L'adoption de la loi du 23 novembre 1998 avait pourtant constitué un pas en avant important en garantissant une certaine professionnalisation de ce secteur, jusqu'alors et généralement caractérisé par la bonne volonté.

La première partie de ce bref article sera consacré à l'examen du système alors imaginé. Ce dernier n'a cependant pas permis d'assurer une effectivité au droit à l'aide juridique, pourtant garanti constitutionnellement : les raisons de cet échec seront ensuite succinctement présentées. Les projets de réforme existants seront exposés avec une attention particulière à celui ayant récemment animé l'actualité politique, à savoir le projet relatif au contrat de protection juridique préparé par la Ministre Laurette Onkelinx.

1. La loi du 23 novembre 1998

Le système imaginé par le législateur repose sur une distinction fondamentale entre l'aide juridique de première ligne et celle de deuxième ligne.

L'aide de première ligne consiste en l'aide juridique accordée sous la forme de renseignements pratiques, d'information juridique, d'un premier avis juridique ou d'un renvoi vers une instance ou une organisation spécialisée¹. L'aide de seconde ligne vise, elle, 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 représentation². L'aide juridique de première ligne peut être assurée par des avocats, mais également par des associations agréées selon les critères déterminés dans l'arrêté royal du 20 décembre 1999³.

(1) Art. 508/1 du Code judiciaire, introduit par la Loi du 23 novembre 1998.

(2) *Ibidem*.

(3) Arrêté royal (I), M.B., 30 déc. 1999 ; en bref, ces critères ont trait au statut et à l'expérience de l'organisation (a.s.b.l.) et à la présence d'au moins un juriste parmi les permanents. Voyez le chapitre II de l'arrêté royal.

● 1. L'aide juridique de première ligne

Une Commission d'aide juridique, instituée dans chaque arrondissement judiciaire, et composée d'un nombre égal d'avocats, de représentants de CPAS et d'associations agréées⁴, organise, sur base de listes fournies par l'Ordre des avocats, des permanences d'aide juridique de première ligne⁵.

Le justiciable paie un forfait pour ce service⁶ ; un arrêté royal fixe l'intervention à 12,50 euros⁷.

Cette aide juridique de première ligne est cependant gratuite pour une série de personnes qui :

- soit émargent d'un service social : bénéficiaires du minimex, du revenu garanti aux personnes âgées, de revenus de remplacement pour personnes handicapées, mais aussi locataires de logement sociaux, mineurs, étrangers pour certaines actions telles que la régularisation ou la demande d'asile, détenus et personnes faisant l'objet d'une mesure de défense sociale⁸ ;
- soit ne bénéficient pas d'un montant minimum de revenus : isolé gagnant moins de 625 euros et cohabitant(e) quand le revenu net du ménage n'excède pas le minimum insaisissable, c'est à dire +/- entre 800 et 1100 euros selon la composition du ménage⁹. L'aide juridique de seconde ligne est également entièrement gratuite pour ces personnes¹⁰.

● 2. L'aide juridique de deuxième ligne

Nous avons vu que certaines personnes peuvent bénéficier d'une aide juridique en fonction du montant de leur revenu. Si ces revenus sont compris entre le montant prévu pour la gratuité et ce même montant augmenté

(4) Art. 508/2, *op. cit.*

(5) Art. 508/3, *op. cit.*

(6) Art. 508/5, § 2, *op. cit.*

(7) Art. 1er de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 (IV), M.B., *op. cit.*

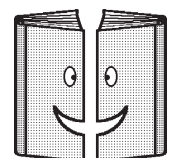
(8) Art. 1er de l'arrêté royal (II) du 20 décembre 1999 ; M.B., *op. cit.*

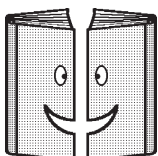
(9) Voyez *ibidem* ainsi que l'article 1409 § 1^{er} du Code judiciaire.

(10) Art. 3 de l'arrêté royal (II) précité.

*Pieret Julien,
Conseiller
juridique,
Ligue des
droits de
l'homme ;
<jpieret@
liguedh.be>*

A lire... à débattre





à concurrence de 18%¹¹, l'aide juridique de seconde ligne devient partiellement gratuite ; elle est en partie financée par les justiciables¹².

Cette aide de seconde ligne, totalement ou partiellement gratuite, est assurée par des avocats, stagiaires ou non, qui ont exprimé le souhait de figurer sur des listes fournies aux justiciables par le bureau d'aide juridique, établi au sein de chaque barreau par le Conseil de l'ordre des avocats¹³. Leur mode de rétribution est assez complexe : à chaque tâche effectuée par l'avocat (consultation, rédaction d'une plainte ou d'une citation, représentation...) correspond un certain nombre de points. Chaque année, l'avocat remet le total de ses points et est payé en fonction de celui-ci¹⁴. La particularité du système est que la valeur financière du point fluctue. En effet, celle-ci est calculée sur base d'une enveloppe budgétaire fermée que l'on divise par le nombre total de points utilisés dans l'année écoulée. Ainsi, si peu de personnes ont eu recours à l'aide juridique au cours de l'année, la valeur du point est plus importante ; l'inverse est bien entendu beaucoup plus fréquent...

2. Obstacles et difficultés du système prévu en 1998

Avant même le vote de la loi, différents obstacles à son effectivité avaient été mis en évidence par les acteurs de terrain. Tout d'abord, le système de rémunération des avocats est bien entendu insatisfaisant dans la mesure où le salaire fluctue année après année ; il ne permet donc pas d'assurer la sécurité financière de l'avocat¹⁵. De plus, cette rémunération est payée plusieurs années après la réalisation des tâches, vu la longueur des savants calculs nécessaires à la détermination de la valeur du point.

(11) Selon les cas, donc, de +/- 120, 155 ou 200 euros. Au-delà de ce montant augmenté, l'aide juridique n'existe donc plus.

(12) Art. 2, § 3 de l'arrêté royal (II) précité.

(13) Art. 508/7, *op. cit.*

(14) Voyez l'arrêté royal du 20 décembre 1999 (III), M.B., *op. cit.*

(15) Année après année, la valeur du point tend à diminuer. Il approche la barre des 15 euros, alors qu'il devrait être de +/- 40 euros pour assurer à l'avocat un revenu suffisant. (NDLR : Rappelons les manifestations récentes des avocats ; nous reviendrons sur le sujet).

S'agissant de la couverture de cette aide, le constat n'était guère plus enthousiaste : les seuils financiers sont trop bas pour en faire bénéficier une partie substantielle de la population, pour laquelle le coût d'un conseil relatif à une action en justice est souvent un obstacle insurmontable à son introduction.

Le système est en outre beaucoup trop rigide : le seuil agit tel un couperet et ne permet pas de moduler l'aide en fonction d'un seuil progressif, par paliers successifs.

Les obstacles pratiques ne sont pas seulement budgétaires¹⁶ ; la concrétisation de bonnes idées a également fait défaut. Ainsi, initialement, la loi postulait, comme objectif indirect, de créer des synergies entre les différents acteurs de l'aide juridique¹⁷. Or, excepté la commission d'aide juridique, ces synergies n'ont pas été suscitées structurellement et la collaboration entre avocats et associations dépend trop de l'engagement militant des premiers au sein des secondes. Ces deux secteurs ont pourtant tout à gagner à travailler de concert. A cette fin, l'on peut songer à une charte de partenariat, à un protocole d'échanges et de suivi des informations, à des programmes de formation partagée...¹⁸.

Ces pistes sont restées largement inexplorées par le pouvoir politique. Enfin, le suivi et l'évaluation qualitative de l'aide juridique apparaissent insuffisantes et ne permettent pas de tirer un bilan précis de 4 ans d'application de la loi du 23 novembre 1998.

3. Quelles réformes ?

Une habitude bien belge est de créer de nouvelles instances au lieu d'améliorer celles existantes. Or, comme on l'a vu, le système mis sur pied en 1998 n'est pas, en soi, idiot ; il nécessite « simplement » différents aménagements dont les plus urgents sont la révision de

(16) L'on pourrait aussi mentionner le financement déficient des commissions d'aide juridique, spécialement à Bruxelles...

(17) Exposé introductif du Ministre de la justice, Doc. Parl., Sénat, 1-970/5, 14 juillet 1998, p. 3.

(18) Voyez les Propositions en matière d'accès à la justice et d'aide juridique formulées en décembre 2001 par le Groupe d'Echange des Praticiens de l'Aide juridique (GREPA).

la rétribution des avocats et l'augmentation, ainsi que la progressivité, des seuils de revenus permettant l'octroi d'une aide.

Ensuite, de manière structurelle, concrétiser dans la pratique la complémentarité que présentent les différents acteurs de l'aide juridique. Enfin, en vue de rendre effective la possibilité d'exercer principalement, voire exclusivement, le métier d'avocat dans le cadre de l'aide juridique, il serait souhaitable de réfléchir à l'instauration de bureaux d'avocats salariés, autrement dit fonctionnarisés.

Le modèle québécois est souvent présenté en exemple ; en effet, il semble a priori performant et valorise considérablement l'exercice de l'aide juridique. Ce modèle avait d'ailleurs, en son temps, inspiré une proposition de loi de Laurette Onkelinx et d'Yvan Mayeur, proposition restée lettre morte¹⁹.

● 1. La mutualisation des frais juridiques

Malheureusement, ces différents projets n'ont pas été suffisamment examinés par le gouvernement arc-en-ciel. Celui-ci a tout d'abord voulu explorer une piste ancienne, celle de la mutualisation des frais judiciaires. Cette idée, calquée sur le système des soins de santé, n'est pas neuve. On se souvient, en effet, de l'étude réalisée par l'ancien bâtonnier Legros. On se souvient également des obstacles infranchissables auquel ce projet se heurte :

- opposition des mutuelles dont les structures actuelles ne permettraient pas de prendre en charge un nouveau service,
- faisabilité budgétaire hasardeuse compte tenu des difficultés de récupérer les cotisations,
- crispation flamande à l'idée de renforcer le système de sécurité sociale au niveau fédéral...

Pourtant, véritable phénix de l'aide juridique, la mutualisation est évoquée périodiquement sans que l'on ne parvienne à résoudre ses difficultés pratiques.

(19) *Doc. Parl., Chambre, 1588/1, 1991-1992.*

(20) *A l'exception des litiges relatifs aux véhicules automoteurs et à l'activité professionnelle de l'assuré ; voyez l'article 5 du projet de loi.*

(21) *Voyez l'exposé des motifs du projet, p.1.*

(22) *Il semblerait que l'avis du Conseil d'Etat – dont nous n'avons pas pu prendre connaissance – ait abordé*

● 2. Aide juridique incluse dans l'assurance RC familiale

En réalité, le seul projet à avoir été formulé par le gouvernement est celui réalisé au printemps 2002 par la Ministre Laurette Onkelinx. Le projet vise à inclure, de façon systématique et obligatoire, les risques judiciaires parmi les matières couvertes par l'assurance familiale. Il ne s'agit donc pas de modifier la loi du 25 juin 1992, qui mit en place un système facultatif d'assurance ad hoc, mais d'étendre la couverture de l'assurance RC familiale à tout frais encourus dans le cadre d'une action en justice²⁰.

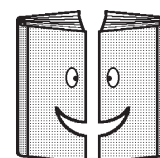
Ce projet, qui part d'un constat réel - 75% de la population éprouve des difficultés à financer leur action en justice²¹ - risque cependant d'engendrer nombre d'effets pervers. En effet, au-delà d'une réflexion idéologique ou purement technique²², le projet pêche par de trop nombreuses lacunes qui en hypothèquent les effets positifs. Ainsi, il est curieux de la part de mandataires socialistes, si prompts à dénoncer les projets de privatisation des soins de santé ou des pensions, de confier l'effectivité d'un droit constitutionnel à un opérateur privé... Le projet passe également sous silence des questions essentielles conditionnant son effectivité : le coût de cette protection supplémentaire, la période de carence, la couverture territoriale de l'assurance sont autant d'éléments qui font défaut dans le projet actuel²³.

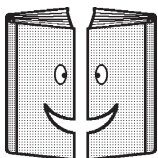
La question du coût mérite certains développements. En effet, le cabinet de la vice-première a tablé sur une prime de 40 euros. Les réactions du secteur des assurances furent unanimes : impossible de prévoir une couverture digne de ce nom avec un montant aussi bas. Dès lors, le montant de l'assurance familiale risque d'augmenter sensiblement, ce qui constituera pour certaines familles un obstacle majeur à cette couverture.

Le nombre de personnes couvertes par une assurance familiale pourra diminuer en raison de l'attitude des assureurs eux-mêmes. En effet, le projet interdit à ces derniers de résilier le contrat d'assurance familiale pour un motif

la compatibilité technique du projet avec les dispositions préexistantes, notamment en droit fiscal.

(23) *Voyez l'avis du Conseil supérieur de la justice du 18 décembre 2002, p. 10.*





relatif à la seule couverture des risques judiciaires. Il y a donc fort à parier que les assureurs feront obstacle à cette interdiction par des évaluations plus sévères des personnes désirant bénéficier d'une assurance familiale. Pareillement, la résiliation de ce type de contrat pour un motif formellement indépendant de la couverture juridique, mais en réalité étroitement lié, devrait se multiplier, avec pour conséquence une diminution du nombre de personnes protégées par une telle assurance²⁴.

Le projet omet également de baliser certains aspects de la représentation juridique et du processus judiciaire. Ainsi, dans les faits, l'assureur deviendra le premier conseil du justiciable. Est-il suffisamment compétent pour offrir ce service ? L'intervention d'un avocat ne risque-t-elle pas de se produire exclusivement en cas de procédure initiée avec tous les risques que cela implique lorsque les démarches préalables ont été mal réalisées ? Le projet ne supprime-t-il donc pas de facto le rôle essentiel que jouent les avocats dans la prévention des conflits judiciaires ? Autant de questions laissées en suspens...²⁵.

Ensuite, la particularité de l'assurance familiale implique que celle-ci se prête finalement assez mal à une couverture juridique. En effet, comme son nom l'indique, cette assurance est généralement délivrée pour une famille entière. Qu'advient-il, par exemple, en cas de divorce ? Les conjoints seraient alors couverts par un même organisme, ce qui ne manquerait pas de poser problème en termes de confiance et d'indépendance. L'on peut ainsi imaginer que l'assureur fasse pression sur les avocats désignés pour arriver à une solution à l'amiable, et ce, afin de diminuer les frais de justice qui lui incombera in fine...²⁶.

Bref, ce projet a suscité une volée de bois vert de la part de nombreuses associations (Service droit des jeunes, Syndicat des avocats pour la

démocratie, le GREPA, la Ligue des droits de l'homme...), ainsi que d'instances officielles, telles le Conseil supérieur de la justice ou le Conseil d'Etat. Vu ces réactions, le gouvernement a mis ce projet au frigo de ses définitives « bonnes » intentions.

La balle est donc dans les mains du prochain gouvernement. A lui de prendre ses responsabilités et de garantir, enfin, le droit constitutionnel à une aide juridique²⁷.

(24) *Ibidem*, p. 12.

(25) *Ibidem*, p. 15.

(26) *Ibidem*, p. 16.

(27) Article 23 de la Constitution belge.