

La grève des avocats pro deo aura-t-elle porté ses fruits ?

L'Ordre des barreaux francophones et germanophones (O.B.F.G.) avait mis en demeure la ministre de la Justice, Annemie Turtelboom (Open VLD), de respecter les engagements de son prédécesseur et plus particulièrement d'assurer le maintien de la rémunération des avocats pratiquant l'aide juridique pour leurs prestations de l'année 2010-2011. En dépit du long silence de la ministre, la grève a été interrompue à partir du 25 juin dernier, suite à certaines garanties offertes aux avocats.

LÀ OÙ LE SOCIAL-LIBÉRALISME PASSE, LA JUSTICE TRÉPASSE...

Après avoir durci et déshumanisé l'ensemble des politiques sociales, le gouvernement Di Rupo s'en prend désormais à la Justice, en mettant, par sa façon de traiter ou... de ne pas traiter leurs revendications, la plupart de ses acteurs en colère. Les membres du gouvernement apprécient probablement la capacité de la ministre de la Justice à faire le gros dos et encaisser les coups sans broncher. Des avocats aux gardiens de prison, des magistrats au personnel des maisons de justice et pénitentiaires, des experts judiciaires aux professionnels des services sociaux, psychologiques et médicaux actifs en prison, en passant par les administrations pénitentiaires et judiciaires, l'ensemble des acteurs du terrain judiciaire ont de

DÉBUT MAI, LES BUREAUX D'AIDE JURIDIQUE FAISAIENT GRÈVE : LES DÉSIGNATIONS D'AVOCATS PRO DEO ÉTAIENT SUSPENDUES, SAUF CAS D'URGENCE...

Judith Lopes Cardozo
CSCE

profonds motifs d'être inquiets. Au final et à l'accoutumée, ce sont les citoyens qui sont pris en otage, victimes des errements du système, des dysfonctionnements et des promesses gouvernementales non tenues **A**. Derrière cette grève légitime, grouille aussi

Actuellement, les démarches pour trouver un avocat acceptant de traiter son dossier en pro deo ne sont pas toujours évidentes. Les raisons de la démotivation des avocats sont multiples : lourdeurs des procédures administratives, délais démesurés pour l'obtention

ceux qui tiennent encore debout et qui acceptent de prendre ces dossiers en charge.

L'une des justifications, à l'époque de la création de ce système, était de croire que les avocats qui pratiquaient l'aide juridique pourraient compenser ce manque à gagner par leurs autres prestations non pro deo. Ce raisonnement ne tient plus aujourd'hui quand on sait que dans certaines spécialités tel le droit à l'aide sociale, au chômage ou le droit des étrangers les avocats ne traitent, en principe, que des dossiers émanant de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Paradoxalement, les avocats de cabinets plus aisés ne prendront pas souvent de dossier en pro deo, alors qu'ils pourraient en assumer les frais. C'est donc, par le biais de ce système sous-financé que l'on renforce, en réalité, le fossé entre les riches et les pauvres et que l'objectif visé, celui d'un accès plus équitable des justiciables face à la Justice, n'est au final pas atteint.

Il est également préjudiciable de ne laisser le champ de l'aide juridique qu'entre les mains des avocats-

“ LES CITOYENS SONT PRIS EN OTAGE, VICTIMES DES ERREMENTS DU SYSTÈME, DES DYSFONCTIONNEMENTS ET DES PROMESSES GOUVERNEMENTALES NON TENUES.”

l'écoeurement silencieux de milliers de personnes qui revendiquent une défense juridique équitable, intègre et compétente pour être en mesure de faire respecter leurs droits élémentaires vis-à-vis d'administrations publiques (CPAS, ONEm, Office des étrangers, police, etc.), de sociétés privées ou de personnes avec lesquelles elles seraient en conflit (famille, voisin, propriétaire, etc.).

des paiements (plus d'un an au minimum), absence de concordance entre l'année budgétaire et l'année judiciaire, absence de rémunération de charges importantes, contraintes liées au préfinancement de leurs dépenses, endettement ou encore difficultés liées au travail avec un public défavorisé où la mission sociale se mêle fréquemment au travail juridique. Ainsi, peu nombreux sont



stagiaires, peu expérimentés et contraints à la tâche. Ce le serait tout autant, s'il n'était laissé qu'à ceux qui pratiqueraient volontairement la course à la procédure "rentable", au détriment des intérêts du justiciable et de ses chances de succès. Doit-on ici le rappeler, seule l'indépendance de l'avocat peut garantir l'exercice

de la profession, avec, comme conséquence, la liberté de refuser un dossier comportant un faible taux de succès, et inversement. Par ailleurs, bénéficier de l'aide juridique est un droit, tant au niveau européen qu'au niveau national (voir l'encadré consacré au cadre légal). Le fait pour la Belgique de ne pas assurer un système fiable

et tenable, avec un financement correct des acteurs constitue une violation de ses obligations. L'État doit se donner l'ambition de ce qu'il veut mettre en place. Il doit assumer et mettre les moyens dans les lois qu'il proclame.

Parallèlement, les matières qui ne peuvent faire l'impasse de l'aide

juridique augmentent en nombre, et se révèlent aussi complexes que diversifiées. Les avocats spécialisés dans ces matières ont, eux, investi dans des formations adéquates et ont accumulé de nombreuses années d'expérience avant d'exercer correctement leur profession. Il est contradictoire, dès lors, d'exiger de ces avocats qui acceptent - ou

choisissent - de représenter en justice des personnes indigentes qu'ils ne puissent se construire un avenir professionnel décent. Ce faisant, ils seraient obligés, par la nature de leur travail, de fragiliser leur bien-être et celui de leur famille... S'il est raisonnable d'exiger de nos avocats un certain dévouement pour leur vocation, il devrait l'être dans les limites d'un État de droit, avec de réelles possibilités de contribuer à l'amélioration de la justice sociale. Lors de la proposition de loi relative à l'aide légale déposée par MM. Giet, Landuyt et Biefnot, en 1997, on soulignait déjà que "Sans remettre en cause le dévouement de la majorité des stagiaires, il faut constater que les avocats des pauvres manquent d'expérience, d'infrastructure, quand eux-mêmes ne manquent pas de moyens... Les plus démunis (sont) défendus par les plus pauvres en expérience..." ❶ Il est donc temps, avant que la situation ne se

dégrade davantage, que l'on tente d'atteindre pleinement les objectifs de l'aide juridique, à savoir, assurer aux pauvres un accès à la justice égal à ceux qui en ont les moyens.

calcul de l'indemnisation de leurs prestations. Jusqu'à aujourd'hui, le législateur a préféré, lui, opter pour le système d'une enveloppe budgétaire fermée ❷, espérant

tion des prestations par l'attribution de points. Les prestations des avocats doivent être effectives, justifiées et rendues dans le rapport de clôture qui est transmis au bureau avant la date d'échéance. A défaut, ils ne seront pas pris en considération pour l'année judiciaire écoulée. Si ces rapports sont incomplets, ils seront renvoyés à l'avocat. Les avocats ne pourront demander des points qu'à l'issue de leur intervention. Les rapports sont ensuite contrôlés par le bureau au niveau de la réalité des prestations et de la concordance des prestations avec les points définis par arrêté royal (voir cadre légal) ❸.

“ LE FOSSÉ ENTRE RICHES ET PAUVRES EST RENFORCÉ PAR LE BIAIS D'UN SYSTÈME SOUS-FINANCÉ ET L'OBJECTIF VISÉ, CELUI D'UN ACCÈS PLUS ÉQUITABLE DES JUSTICIAIRES FACE À LA JUSTICE, N'EST PAS ATTEINT. ”

LA RÉPARTITION DES SUBSIDES FÉDÉRAUX ET LA RÉMUNÉRATION DES AVOCATS : UN ENJEU DE LA GRÈVE

Depuis la création du système, les avocats revendiquent une valeur fixe du point permettant le

probablement se prémunir ainsi du financement de l'aide juridique à sa juste valeur, nécessitant des moyens toujours plus importants. Dans cet esprit, la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique a été adoptée et instaure donc le système de la rémunéra-

tion des prestations par l'attribution de points. Les prestations des avocats doivent être effectives, justifiées et rendues dans le rapport de clôture qui est transmis au bureau avant la date d'échéance. A défaut, ils ne seront pas pris en considération pour l'année judiciaire écoulée. Si ces rapports sont incomplets, ils seront renvoyés à l'avocat. Les avocats ne pourront demander des points qu'à l'issue de leur intervention. Les rapports sont ensuite contrôlés par le bureau au niveau de la réalité des prestations et de la concordance des prestations avec les points définis par arrêté royal (voir cadre légal) ❸.

Qu'est-ce-que l'aide juridique ou le *pro deo* ?

Des régimes d'aide juridictionnelle existent dans tous les États membres de l'Union européenne, tant pour les procédures civiles que pénales. Le droit à l'aide juridictionnelle devrait, selon les textes juridiques (voir encadré sur le cadre légal), permettre aux personnes disposant de faibles revenus d'avoir un accès "équitable" à la justice et/ou de se faire représenter par un avocat. Concrètement, dans les cas de litige entre particuliers, ou d'infractions commises par un justiciable, en Belgique ou à l'étranger, ou encore, dans les cas où il faut se défendre quand on se fait assigner en justice, le justiciable est en droit de recourir à l'aide juridique gratuite - ou à taux réduit, en fonction des revenus - en tant que demandeur ou pour sa défense, même s'il n'a pas les moyens de consulter, ni de se faire représenter par un avocat.

En Belgique, pour tenter d'assurer cet accès à la justice aux plus démunis, le législateur a opté pour un système mixte dans lequel cohabitent le monde associatif et les avocats auxquels certaines garanties sont demandées : ils doivent être volontaires, justifier de leurs spécialisations, suivre des

formations et subir des contrôles de qualité. Ces conditions s'ajoutent assurément aux obligations légales et déontologiques qui s'attachent déjà à l'exercice normal de la profession ❹. L'avocat qui désire participer au système de l'aide juridique s'inscrit donc volontairement sur la liste en demandant l'autorisation au Bureau d'aide juridique (BAJ). Il peut choisir d'y figurer pour les désignations lors des permanences du BAJ ou uniquement pour les clients qui le contactent directement.

L'indemnisation de l'ensemble des avocats qui assurent une aide juridique est mieux organisée depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 avril 1995 ❺. Avant cette loi, seuls les avocats-stagiaires avaient droit à une indemnisation. Le système actuel prévoit que chaque prestation correspond à un nombre de points forfaitairement attribué, dont la valeur est calculée suivant un mode déterminé par arrêté royal (voir cadre légal). Chaque année, la valeur du point est cotée en fonction du budget fermé alloué annuellement par le gouvernement en fonction des prestations totales de l'ensemble des avocats du Royaume.

Les commissions et bureaux d'aide juridique ont, entre autres, pour mission de formuler des recommandations relatives à l'amélioration du système, adressées à l'attention de la ministre de la Justice, sur base des rapports statistiques et sur le fonctionnement de l'aide juridique de deuxième ligne. Les barreaux peuvent ainsi organiser des groupes de travail ou des colloques pouvant servir à alimenter ces rapports, comme celui relatif au financement de l'aide juridique, organisé à Bruxelles le 8 juin dernier, par l'O.B.F.G. et l'O.V.B. (Orde van Vlaams Balies - l'Ordre des barreaux flamands). Des propositions d'alternatives telles que le paiement d'un ticket modérateur pour le justiciable recourant à l'aide juridique, l'imposition d'une somme forfaitaire versée pour l'aide juridique à toute personne désireuse d'introduire une action en justice ❻, ou encore, l'instauration d'une contribution obligatoire à toute personne condamnée ❼ sont ressorties de ces colloques. Sur base de ces recommandations et constats, le gouvernement peut alors décider de réformer le système ou, uniquement, d'en colmater les brèches.



(procédures d'exécution, solutions négociées, etc.).

Le bâtonnier, qui reçoit alors le rapport du bureau, communique le total des points de son barreau à l'O.B.F.G. - pour les avocats francophones et germanophones - et, à l'O.V.B. - pour les néerlandophones -. Les deux Ordres communiquent alors au ministre de la Justice le total de tous les barreaux et font, avant le 1^{er} février, une proposition de "valeur du point", au ministre, sur base du total des points obtenus par l'ensemble des avocats du Royaume et par rapport au montant des indemnités prévu par le gouvernement pour l'année budgétaire concernée. Après vérification, le ministre détermine le montant total des indemnités, établit la valeur d'un point et en informe l'O.B.F.G. et l'O.V.B. qui communiquent ces informations à chaque bâtonnier, tout en leur versant le montant des indemnités sur le compte spécial de chaque barreau.

D'après les prévisions, le budget consacré à l'aide juridique aurait dû connaître une relative stabilité puisqu'il n'était pas sensé varier en fonction du nombre de demandes. C'était alors, d'après les gouvernants de l'époque, aux barreaux

année, indispensables pour éviter la sous-valorisation du point. Face aux revendications légitimes des avocats qui sollicitent, depuis la création dudit système le maintien de leur rémunération, la sécurité budgétaire de l'enveloppe fermée

loi accordant une valeur fixe aux points ❶.

Cependant, l'actuelle ministre de la Justice, Annemie Turtelboom, a annoncé, début 2012, que la valeur du point - et donc, par voie de conséquence, la rémunération brute - déjà dérisoire obtenue par ces avocats pour leurs diverses prestations dans le cadre de l'aide juridique, allait diminuer de 26,91 à 24,03 euros (soit, une baisse de 12 % en deux ans), inversement aux charges indexées qui augmentent à grands pas chaque année. Ce qui revient, en pratique, à un risque de baisse de la disponibilité de l'offre en général et de la qualité des prestations fournies, les avocats devant accepter davantage de dossiers pour un même salaire et ne pouvant donc plus y consacrer autant de temps... Parallèlement à la grève de l'O.B.F.G., soutenue par beaucoup d'acteurs du milieu associatif ❷, c'est le monde judiciaire dans son ensemble qui se réveille et qui

“ LE MONDE JUDICIAIRE SE RÉVEILLE ET N'ACCEPTE PLUS LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT, QUI NE CONSISTENT QU'EN DES COUPES BUDGÉTAIRES OU QU'EN RENFORTS DES MOYENS RÉPRESSIFS ET DE CONTRÔLE.”

à devoir supporter le poids des fraudes, des désignations indues et d'une éventuelle surconsommation judiciaire ❶. Cependant, l'augmentation continue du nombre de désignations a été d'une telle importance, que des réajustements budgétaires furent, chaque

semble n'avoir pas réellement fait ses preuves. Déjà lors de la conférence du jeune barreau de Bruxelles, en octobre 2006, la ministre de la Justice en place avait laissé entendre qu'elle souhaitait faire adopter, avant la fin de la législature, un projet de

n'accepte plus ces réponses du gouvernement qui ne consistent, la plupart du temps, qu'en des coupes budgétaires ou en renforts des moyens répressifs et de contrôle. Face aux nombreuses actions du monde juridique, associatif et citoyen, la ministre est restée longtemps indifférente. De la grève aux cartes blanches, des manifestations aux pétitions, des interpellations aux blocages d'audiences du tribunal de la jeunesse et via les permanences Salduz ❶, les avocats de l'O.B.F.G. n'ont pas baissé les bras, malgré les risques financiers encourus.

LES ENJEUX ET OBJECTIFS DE LA GRÈVE ONT-ILS ÉTÉ ATTEINTS ?

Suite à la réception d'engagements de la ministre de la Justice, l'O.B.F.G. a fait savoir, le 26 juin 2012, qu'il suspendait toutes ses actions visant l'aide juridique

et les permanences Salduz. Le gouvernement aurait décidé, lors de son conclave budgétaire du mois de juillet dernier, de maintenir la valeur du point à 26,91 euros pour les prestations enregistrées durant l'année 2011 et rémunérées en 2012, sans aucune garantie pour le futur. Cette position correspond au minimum incompressible que réclamait les avocats mais reste insuffisante pour garantir le droit à un accès de qualité et équitable à la justice aux plus démunis. La ministre aurait cependant commandé un audit à l'Institut national de criminologie et de criminalistique ainsi qu'à l'Université de Liège. Un rapport qui, on l'espère, donnera des pistes de réflexion pour réformer le système devrait être rendu en septembre. Mais on peut craindre, comme l'indiquait Zakia Kattabi (Écolo), dans La Libre du 18 juin, que : "La ministre se dirige vers

un modèle de gestion de la justice purement technique, sans aucune réflexion sur la fonction sociale de la justice." ❷.

En conclusion, même si les exigences minimales des avocats semblent avoir été rencontrées par le maintien de la valeur du point, identique à celle de l'année passée, on ne peut pas encore affirmer que l'accès à la justice soit garanti, ni équitable pour tous les justiciables. En effet, le gouvernement a choisi de ne respecter que ses engagements minimaux, à savoir, ne pas dévaloriser la rémunération actuelle et future des avocats pro deo, au risque de se retrouver dans la même situation l'année prochaine. Sur la question des fruits de la grève, l'avocat pourra vous répondre que : "bien que le guacamole ❸ passe bien à l'heure de l'apéro, il attend généralement le plat de résistance..."

mission de la Justice par M. Forêt à propos du projet de loi modifiant les articles 455 et 455bis du Code judiciaire ; Sénat, Doc. Parl., 1994/1995, rapport n°1376/2 du 29 mars 1995 de M. Forêt ; Pasin. 1995, p. 1679.

❶ S. BOONEN, L'aide juridique à l'usage des magistrats, des avocats, des organisations d'aide juridique et de tous les praticiens en général, éd. Kluwer, Waterloo, 2007, Vol II, p. 249 et s.

❷ J. CRUYPLANTS, "Ne pas tomber sous le coût de la Justice", Rapport à l'A.G. des bâtonniers francophones et germanophones sur le fonctionnement de l'accès à la justice, Supplément au n°1 de la lettre du barreau, 4ème trim. 2003.

❸ L. EVRARD, "actualités législatives", La Tribune, décembre 2006, p. 40.

❹ "Le combat très social des avocats pro deo", in La Libre Belgique, 12 mai 2012, at <http://www.lalibre.be/debats/opinions/article/737452/le-combat-tres-social-des-avocats-pro-deo.html>; "Appel de diverses associations en faveur d'une revalorisation de l'aide juridique en Belgique", in Opinions RTBF, 15 juin 2012, at http://www.rtf.be/info/opinions/detail_l-acces-de-tous-a-la-justice-passe-par-le-refinancement-de-l-aide-juridique?id=7787611

❺ L'arrêt Salduz de la Cour européenne des droits de l'Homme oblige chaque État membre du Conseil de l'Europe à offrir à toute personne les services d'un avocat dès les premiers instants de sa garde à vue.

❻ La Libre Belgique, "Turtelboom a une vision idéologique", Entretien de Zakia Kattabi par Jean-Claude Matgen, 18 juin 2012, at <http://www.lalibre.be/actu/belgique/article/744688/turtelboom-a-une-vision-ideologique.html>

❼ Recette de cuisine à base d'avocats écrasés.

Le droit à l'aide juridique est garanti, tant au niveau européen qu'au niveau national, par plusieurs instruments juridiques.

Cadre légal

Le droit à l'aide juridique est garanti, tant au niveau européen qu'au niveau national, par différents instruments juridiques. Voici les principaux :

Au niveau européen

- La Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) - Article 6, § 3, c).
- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - Article 47.

Au niveau national

- La Constitution belge - article 23.
- Le Code judiciaire - article 508/1 à 508/25 pour l'aide juridique.
- Le Code judiciaire - articles 664 à 699ter pour l'assistance judiciaire.
- La Loi du 23 novembre 1998 (M.B., 22 déc. 1998).
- Arrêté royal du 20 décembre 1999 (M.B. 30 déc. 1999) fixant les conditions d'octroi, le tarif et les modalités de paiement de l'indemnité allouée aux avocats, modifié par l'A.R. du 10 juin 2006 (M.B., 13 juin 2006).
- Arrêté royal du 18 décembre 2003 (M.B. 24 déc. 2003) déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire, modifié par l'A.R. du 31 août 2011 (M.B. 8 sept. 2011)
- Arrêté ministériel du 20 décembre 1999 (M.B. 30 déc. 1999), fixant la liste des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique, abrogé par l'A.M. du 21 août 2006 (M.B., 28 août 2006).

❶ La Libre Belgique, "Tous unis contre le gouvernement", 3 juillet 2012, at <http://www.lalibre.be/actu/belgique/article/747565/justice-tous-unis-contre-le-gouvernement.html>; Communiqué de la LDH, "SOS Justice", 3 juillet 2012, at <http://www.liguedh.be/espace-presse/123-communications-de-presse-2012/1509-sos-justice>

❷ Proposition de loi relative à l'aide légale, Doc. Parl., Ch. Repres. ; sess. Ord. 1996-1997, séance du 7 juillet 1997, n°1117/1. On retrouve cette argumentation dans les développements du projet de loi modifiant les articles 455 et 455bis du Code judiciaire qui évoquent même une situation qualifiée de "révoltante" pour les justiciables (op. cit., p.2).

❸ S. BOONEN, L'aide juridique à l'usage des magistrats, des avocats, des organisations d'aide juridique et de tous les praticiens en général, éd. Kluwer, Waterloo, 2007, Vol I, p. 17 et s.

❹ Loi du 13 avril 1995 modifiant les articles 455 et 455bis du Code judiciaire, M.B., 2 juin 1995. Ce n'est cependant qu'à dater du 1er septembre 1997 que les avocats ont pu officiellement bénéficier de l'indemnisation prévue (A.R. du 28 mai 1997, art. 2).

❺ L'idée d'augmenter les droits de mise en rôle vient d'être reprise dans une nouvelle loi du mois de juillet 2012, sans assurance que ces nouvelles recettes soient destinées à l'aide juridique.

❻ Les actes du colloque du 8 juin 2012 sont disponibles sur le site internet du Barreau de Bruxelles at http://www.barreaudebruxelles.be/index.php?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=113

❼ "L'Ordre national des avocats aurait souhaité une enveloppe ouverte, mais ce système eut été trop dangereux pour le budget", Rapport fait au nom de la Com-