

# FAUT-IL MUTUALISER L'AIDE JURIDIQUE ?

Une analyse ASPH de Paul Jamar



Association Socialiste de la Personne Handicapée  
[www.asph.be](http://www.asph.be)

Paul Jammam, conseiller juridique - Secrétariat général UNMS

Un an après l'entrée en vigueur de la réforme de l'aide juridique de 2<sup>e</sup> ligne, notre association a souhaité faire un état des lieux de la situation en organisant un colloque sur la réforme de l'aide juridique de 2<sup>e</sup> ligne et en invitant des professionnels du terrain.

Parmi les intervenants invités, Paul Jamar est intervenu sur le thème de « **la mutualisation de l'aide juridique** ». Son intervention porte sur le secteur mutualiste en Belgique, les éléments importants à retenir de l'expérience des mutualités, la transposition à l'aide juridique.

### Copiez, ne créez pas.<sup>1</sup>

L'idée de mutualiser l'aide juridique est ancienne, et repose sur une simple constatation : en Belgique, la mutualisation des soins de santé s'est révélée particulièrement efficace, pourquoi ne pas reproduire ce mécanisme pour l'accès à la justice ?

Quoique cette proposition paraisse être de bon sens, elle n'aboutit pas ; on évoque l'absence de perception du risque, le rejet vers la responsabilité individuelle, la difficulté de percevoir les cotisations, etc.

Je constate que les principales objections procèdent d'une méconnaissance du système mutualiste, lequel procède d'une longue avancée qui s'inscrit dans l'histoire du développement du modèle social européen.

L'objet du présent exposé n'est pas de retracer les errements de l'idée de mutualisation de l'aide juridique, mais de relever quelques éléments qui permettent d'éclairer le débat.

---

<sup>1</sup> Maurizio Ferraris, L'imbécillité est une chose sérieuse, PUF. 2017

## Le secteur mutualiste en Belgique

### Qu'est-ce qu'une mutualité ?

Contrairement à une idée reçue, les mutualités – du moins les mutualités belges – ne sont pas réductibles à des organismes financiers qui, d'une part, perçoivent des cotisations, et d'autre part, remboursent le coût de soins de santé et indemnisent les travailleurs victimes d'une incapacité de travail.

Les mutualités sont des associations de personnes physiques qui, dans un esprit de prévoyance, d'assistance mutuelle et de solidarité, ont pour but de promouvoir le bien-être physique, psychique et social. Elles exercent leurs activités sans but lucratif.<sup>2</sup>

La caractéristique première d'une mutualité est d'être une association de personnes, ses membres qui choisissent librement de s'y affilier ; elles sont, en cela, proches des A.S.B.L.<sup>3</sup>

Le fonctionnement des mutualités est un exemple de démocratie représentative : tous les six ans, les membres sont appelés à élire leurs représentants, lesquels constituent l'assemblée générale et désignent à leur tour les membres du conseil d'administration, lequel désigne les dirigeants<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, article 2, § 1<sup>er</sup>.

<sup>3</sup> Les mutualités ont une personnalité juridique *sui generis*, dont les conditions sont fixées par loi précitée du 6 août 1990.

<sup>4</sup> Dans la même logique, les assemblées générales des mutualités désignent des délégués qui constitueront les assemblées générales des unions nationales, des sociétés mutualistes et des sociétés mutualistes d'assurance ; ces assemblées générales, constituées au prorata du nombre de membres des mutualités concernées, désignent à leur tour les administrateurs de ces entités mutualistes.

Quoique le succès des mutualités et la technicité des matières traitées aient entraîné une professionnalisation des cadres, ce sont toujours bien les membres et les militants qui en sont l'épine dorsale.

Une mutualité n'est donc ni une administration ni un organisme financier.

### **L'activité des mutualités**

L'objectif des mutualités est la promotion du bien-être de leurs affiliés. Il a été précisé que cette définition circonscrit strictement les activités des mutualités belges au domaine de la santé<sup>5</sup> ; en revanche, les mutualités sont actives dans pratiquement tous les domaines touchant, de près ou de loin, à la santé :

La participation à la gestion et à l'exécution de l'assurance maladie obligatoire ; les mutualités représentent leurs membres dans les organes de gestion et de concertation de l'assurance obligatoire et notamment dans la concertation avec les différents prestataires de soins ; elles sont le relais de l'assurance obligatoire auprès de leurs membres pour le paiement des prestations, le contrôle et le contentieux.

L'organisation de services complémentaires<sup>6</sup> caractérisés par un haut degré de solidarité inclusive : pas de sélection des membres ni des risques, prestations égales pour tous les membres, financement par répartition, etc.<sup>7</sup> ; dans ce cadre, les mutualités

---

<sup>5</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, spécialement les points B.7 et B.10

<sup>6</sup> Ces services sont dénommés « assurance complémentaire », quoique n'étant pas des assurances au sens juridique du terme.

<sup>7</sup> Ces critères sont détaillés à l'article 67 de la loi du 26 avril 2010 « portant des dispositions diverses en matière d'organisation de l'assurance maladie

exercent une fonction de conseil, de défense et d'accompagnement de leurs membres dans tout le contentieux de la santé.<sup>8</sup>

Les mutualités ont une mission d'information et de guidance, qui n'est pas limitée à leurs affiliés<sup>9</sup> ; cette mission est accomplie par des services spécialisés (par exemple les centres de service social) et un réseau dense d'associations liées aux mutualités par des accords de collaboration ;

Les mutualités peuvent enfin constituer des sociétés mutualistes d'assurance, pour proposer à leurs membres des assurances facultatives dans le domaine de la santé.<sup>10</sup>

### **Le financement des mutualités**

Les mutualités n'ont pas de but lucratif ; il s'agit d'entreprises qui s'inscrivent dans une approche économique sociale et solidaire, dans laquelle le lien humain prime.

Dans leur activité la plus connue, à savoir la participation à l'exécution de l'assurance obligatoire soins de santé et

---

complémentaire », laquelle a radicalement modifié le cadre juridique de l'activité mutualiste en Belgique.

<sup>8</sup> En vertu de l'article 39 de la loi du 6 août 1990, les mutualités et les unions nationales peuvent ester en justice pour défendre les droits individuels ou collectifs de leurs membres ; ce contentieux concerne principalement la facturation des hôpitaux, les honoraires des prestataires de soins, le respect des droits du patient et les erreurs médicales.

<sup>9</sup> Article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, c) de la loi du 6 août 1990.

<sup>10</sup> Il s'agit bien ici d'assurances au sens juridique du terme, ce qui emporte que les sociétés mutualistes d'assurance sont soumises à la fois à la réglementation des mutualités et à la réglementation générale des assurances, comme n'importe quelle compagnie d'assurance.

indemnités, les mutualités ne sont pas – plus précisément, elles ne sont plus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1945 – organisatrices de cette branche de la sécurité sociale, mais elles en sont les exécutantes ; c'est l'I.N.A.M.I. qui perçoit les cotisations (via l'O.N.S.S. et l'I.N.A.S.T.I.) et les subventions, qui fixe le montant des prestations et qui rembourse ces prestations aux mutualités<sup>11</sup>.

Les mutualités perçoivent, en rétribution de ces tâches, des « frais d'administration » calculés de manière complexe, notamment en fonction de critères de performance fixés par la loi.

Les services d'assurance complémentaire, définis par les mutualités elles-mêmes, sont quant à eux financés exclusivement par les cotisations des membres.

Les services d'information et de guidance, parce qu'ils ne sont pas réservés aux affiliés, mais ouverts à tous indépendamment de l'affiliation mutualiste, peuvent bénéficier de subventions des pouvoirs publics.

Il faut souligner que les finances des mutualités sont étroitement contrôlées ; en interne, elles doivent se doter d'un commissaire-réviseur, d'un comité d'audit et des risques et de services d'audit interne chargés de monitorer le contrôle interne ; elles sont soumises aux contrôles spécifiques de l'Office de contrôle des mutualités et de l'I.N.A.M.I., ainsi qu'aux contrôles généraux des administrations fiscales et sociales ; elles sont soumises à la loi sur les marchés publics.

---

<sup>11</sup> Plus précisément, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 1990, ce sont les unions nationales de mutualités qui exécutent l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, et elles délèguent certaines tâches aux mutualités ; dans le présent exposé, je ne distingue pas les mutualités des unions nationales de mutualités.

## Que retenir de l'expérience des mutualités ?

Il a fallu un siècle pour que la couverture des soins de santé, initiée par les mutualités, devienne un secteur de la sécurité sociale, en 1945.

Septante ans plus tard, il est indéniable que le mécanisme mis en place en Belgique est particulièrement performant, qui :

- garantit l'accessibilité aux soins de santé à l'immense majorité des habitants,<sup>12</sup>
- garantit des prestations de qualité,<sup>13</sup>
- garantit le libre choix du prestataire,
- garantit la liberté thérapeutique,
- donne une sécurité financière aux prestataires,
- le tout, pour un coût soutenable, tant pour la société que pour l'individu.

Les principes qui permettent cette performance sont identifiés :

- le caractère obligatoire de la participation à l'assurance soins de santé, constituée en une branche de la sécurité sociale,
- la gestion paritaire de cette branche de la sécurité sociale par les partenaires sociaux et par les parties concernées : les représentants des prestataires de soins et les représentants des bénéficiaires,
- le libre choix du prestataire et la liberté thérapeutique,

---

<sup>12</sup> Au 31 décembre 2015, sur une population de 11.267.910 habitants, 11.114.281 personnes relevaient de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

<sup>13</sup> Sans minimiser les inégalités persistantes face aux soins de santé, on peut affirmer qu'il n'y a pas, en Belgique, de médecine à deux vitesses.



- la liberté des prestataires d'adhérer, ou non, aux conventions médico-mutualistes,

la participation des mutualités à l'exécution et à la gestion de l'assurance obligatoire :

- totalement imbriquées dans le tissu social,
- libre adhésion des membres,
- réseau dense de points d'accès,
- concurrence limitée à l'assurance complémentaire, mais réelle,
- expérience de la gestion et de la négociation, représentation des membres,
- gestion démocratique et solidaire,
- contrôle strict.

## Transposition à l'aide juridique

L'étude du modèle mutualiste belge permet de saisir les difficultés, de comprendre comment les contourner et de dégager les éléments permettant d'atteindre rapidement une efficacité suffisante dans la mise en place d'un système efficace d'aide juridique.

### **Création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale**

Une mutualisation de l'aide juridique sur base volontaire se heurte à de nombreux obstacles tant techniques que psychologiques, qui ont été analysés par ailleurs<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Voir notamment Florence Vanwaerts, *Faut-il mutualiser les frais de justice ?* in La Chronique de la Ligue des Droits de l'Homme, n° 158, septembre 2013 :

Quoique, dans cette hypothèse, un mécanisme de type mutualiste soit préférable à un mécanisme de type assurantiel<sup>15</sup>, il n'en reste pas moins qu'il n'est pas de nature à apporter une réponse globale à la problématique de l'accès à la justice.

Dans les domaines des assurances soins de santé, chômage, pension, etc., cette difficulté a été contournée par l'instauration, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1945, de la couverture obligatoire de ces risques liés à la capacité des individus de se procurer des revenus par le travail.

Ce mécanisme de solidarité, la « sécurité sociale », est devenu une des bases de « l'économie sociale de marché », affirmée comme un des fondements de l'Union européenne<sup>16</sup>. Les risques couverts

---

<sup>15</sup> Voir notamment : *L'aide juridique en perspective*, CIRE, décembre 2014 :

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'aide juridique). 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.

<sup>16</sup> Traité de Lisbonne, article 2, § 3 ; Traité établissant une Constitution pour l'Europe, article I-3, § 2

varient selon les volontés (et les capacités) des États membres et l'on voit apparaître la couverture de nouveaux risques, comme ceux liés au logement (France, Suède), à la perte d'autonomie (France, Flandre), etc. D'une manière générale, on parle à présent de « risque social » défini comme « un évènement négatif plus ou moins prévisible, entraînant une baisse des revenus ou une hausse des dépenses, et pris en charge par la société au travers de la protection sociale ».

Rien n'empêche donc de considérer l'accès à la justice comme étant un « risque social », et d'en faire l'objet d'une nouvelle branche de la sécurité sociale, qui garantirait la participation et la protection de tous les citoyens par un mécanisme de solidarité « classique » : financement par chacun selon ses moyens (par la voie fiscale ou sociale) et prestations indépendantes des cotisations (à chacun selon ses besoins).

L'inclusion de l'aide juridique dans la sécurité sociale lui permet de devenir inclusive, c'est-à-dire de permettre à chaque citoyen d'en bénéficier – ce qui répond au défi de l'accès à la justice pour les citoyens des classes moyennes – tout en garantissant l'accès à la justice aux citoyens n'ayant pas les moyens de cotiser.

### **Élargissement de l'objet social des mutualités**

Le projet de mutualisation de l'aide juridique par l'entremise des mutualités, avancé sous le gouvernement Arc-en-ciel au début des années 2000, avait été décliné par les mutualités au motif que leur objet social venait d'être limité par la loi de 1990 au domaine de la santé (cf. supra).

Presque 20 ans plus tard, la situation a évolué. Les évolutions sociétales et technologiques font que les mutualités se profilent à présent moins comme un organisme de paiement que comme des

associations d'accompagnement et de défense de leurs membres ; elles envisagent d'être actives dans d'autres branches de la sécurité sociale (allocations familiales) ; on, peut raisonnablement considérer que, au titre prestataires « full service », elles soient maintenant disposées à organiser la protection juridique de leurs membres.

Il n'est pas contestable qu'il s'agisse là d'un nouveau métier pour les mutualités, ce qui implique un élargissement de leur objet social et des adaptations du cadre juridique de leurs activités.

Il n'en reste pas moins que, fortes de leur réseau dense de points de contact et de leur expérience tant dans la gestion de la sécurité sociale que dans la négociation, elles apparaissent être les mieux placées pour mettre l'aide juridique à la portée de tous les citoyens.

### **Implication des mutualités dans cette nouvelle branche**

Tout comme dans le domaine des soins de santé, les mutualités participeraient à l'exécution et à la gestion de l'assurance obligatoire « défense en justice », en représentation de leurs membres.

Elles auraient ainsi la légitimité pour envisager, avec les prestataires professionnels, des mécanismes de conventionnement qui permettraient d'assurer, non seulement la pérennité financière du système, mais encore des prestations de qualité, tout en préservant le libre choix de l'avocat.

Les mutualités pourraient également développer des services complémentaires, pour couvrir les situations qui ne seraient pas encore couvertes par l'assurance obligatoire et, à mon avis à titre principal, assurer à leurs affiliés : conseil, accompagnement et défense.

## Et maintenant...

Véritable phénix de l'aide juridique, la mutualisation est évoquée périodiquement sans que l'on ne parvienne à résoudre ses difficultés pratiques.<sup>17</sup>

Nous avons vu que la plupart de ces difficultés pratiques peuvent être résolues si l'on prend la peine de se pencher sur la manière dont les difficultés du même ordre ont été résolues en matière de soins de santé. Il n'est donc point besoin de créer de nouveaux mécanismes, mais il faut être conscient de la complexité des choses.

Cependant, à vrai dire, les principaux obstacles auxquels se sont heurtées ces tentatives sont principalement d'ordre politique et idéologique. Ainsi, on a pu notamment pointer le refus d'envisager une nouvelle branche de la sécurité sociale qui serait de nature fédérale, voire même toute idée de renforcement de la sécurité sociale.

*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 néolibéral que suit notre gouvernement actuel.*<sup>18</sup>

Je persiste cependant à me laisser guider par la maxime de Guillaume le Taciturne : « *point n'est besoin d'espérer pour entreprendre ni de réussir pour persévérer* ».

---

<sup>17</sup> Collectif Solidarité contre l'Exclusion - n° 38 - mai/juin 2003, p. 49.

<sup>18</sup> Pascal De Gendt, La réforme de l'aide juridique : vers une justice à deux vitesses ?, Sireas, 04/ 2016, p. 9

C'est que la problématique a changé.

Alors qu'il s'agissait, jusqu'il y a une trentaine d'années, d'assurer l'accès à la justice de la partie la plus défavorisée de la population, il s'agit à présent, suite au renchérissement excessif du coût de l'accès à la justice et des insuffisances structurelles du mécanisme de « répétabilité des honoraires », d'assurer cet accès à la plus large partie de la population. Ce besoin d'aide juridique concerne à présent la majeure partie de la population.

D'autre part, il est indéniable que le besoin d'aide juridique a, de son côté, considérablement évolué, tant ensuite de la surréglementation, qui n'est plus accessible qu'aux spécialistes, que de la déréglementation, qui laisse le citoyen sans protection.

Il n'est donc plus possible de considérer que le l'aide juridique est essentiellement liée à la responsabilité individuelle ; elle concerne à présent la généralité des citoyens et il n'est plus utopique de considérer qu'elle puisse intégrer le champ de la protection sociale.

## Association Socialiste de la Personne Handicapée

L'Association Socialiste de la Personne Handicapée agit concrètement pour faire valoir les droits des personnes handicapées.

- Écoute, conseil et orientation des personnes handicapées et de leur entourage.
- Interpellation des responsables politiques.
- Sensibilisation via des campagnes et des modules d'animations.
- Information à propos du handicap : magazine, site internet, newsletter et Facebook.
- Suivi de situations discriminantes subies par des personnes handicapées.
- Conseils aux professionnels pour la mise en conformité des bâtiments et événements publics.
- Accompagnement des communes pour une plus grande inclusion des personnes handicapées.

L'ASPH est présente en Wallonie et à Bruxelles. Les services qu'elle rend sont gratuits pour les affiliés à Solidaris. 10 euros/an pour les non-affiliés Solidaris.

Attention, cela ne dispense pas du paiement d'une cotisation en Régionale.

### Secrétariat général :

Rue Saint-Jean, 32-38 - 1000 Bruxelles

Tél. 02/515 02 65

Contact Center : 02/515 19 19

E-mail : [asph@solidaris.be](mailto:asph@solidaris.be)

[www.asph.be](http://www.asph.be) - [www.facebook.com/ASPHasbl](https://www.facebook.com/ASPHasbl)





Editrice responsable : Florence Lebailly – Secrétaire générale  
ASPH – Rue Saint-Jean 32-38 – 1000 Bruxelles