

LA REFORME DE L'AIDE JURIDIQUE TEND-ELLE VERS UNE JUSTICE PLUS EQUITABLE ?

Une analyse ASPH d'Isabelle Dohet



Association Socialiste de la Personne Handicapée
www.asph.be

L'accès à la justice est un droit fondamental. Il est repris au niveau des conventions internationales de protection des droits fondamentaux ainsi qu'à l'article 23 de la Constitution qui considère que l'accès à l'aide sociale, à l'aide médicale et à l'aide juridique sont des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux.

Le 1^{er} septembre 2016 est entrée en vigueur la réforme de l'aide juridique de 2^e ligne élaborée par le ministre de la Justice, Koen Geens. Selon lui, cette réforme se veut « plus équitable et plus abordable ». La grande innovation de ce nouveau système est la création d'un ticket modérateur qui supprime la gratuité de l'aide juridique qui existait pour certaines catégories de personnes.

Les objectifs de cette réforme sont de modifier les conditions d'accès à l'aide juridique pour le justiciable et de revoir la nomenclature de défraiement pour l'avocat.

Cette réforme ne fait pas l'unanimité tant au niveau des avocats qu'au niveau des associations. Ceux-ci se sont d'ailleurs regroupés au sein de la Plateforme « Justice pour tous »¹. Ces acteurs de terrain demandent au ministre de refinancer l'aide juridique autrement qu'au détriment des plus démunis.

Il n'existe pas encore de chiffres officiels, mais il semblerait que les modifications apportées à cette législation constituent un frein à l'ouverture d'un dossier d'aide juridique.

Les raisons avancées seraient la participation forfaitaire du justiciable et le nombre de documents à fournir lors de l'introduction d'une demande pour bénéficier de l'aide juridique.

¹ Associations de fait regroupant des acteurs de la société civile belge et du monde judiciaire : associations, syndicats, collectifs du Nord et du Sud du pays visant à promouvoir l'accès à la justice pour plus d'informations voir <http://lesad.be/plateforme-justice-pour-tous/>

Cette multitude de documents et preuves à fournir est réclamée par les avocats en vue d'évaluer les moyens d'existence de la personne comme la preuve d'indigence², à un public qui généralement rencontre des difficultés au niveau de leur gestion administrative.

Pour mieux comprendre le principe de l'aide juridique, revenons sur les principes fondamentaux de l'instauration de cette législation.

Afin de permettre l'accès à la justice pour tout citoyen, le législateur a créé un système qui repose sur un principe de solidarité puisque l'avocat est rétribué par l'État.

L'aide juridique permet donc à tous les justiciables de pouvoir bénéficier des services d'un avocat « totalement ou partiellement gratuit » en fonction de leurs revenus.

La loi du 23 novembre 1998 organise ce système d'aide juridique en insérant dans le code judiciaire les articles 508/1 et suivants.

Le système de l'aide juridique

L'aide juridique recouvre trois formes d'aide distinctes : l'aide juridique de 1^{re} ligne ; l'aide juridique de 2^e ligne et l'assistance judiciaire.

- L'aide juridique de 1^{re} ligne consiste en un premier conseil prenant la forme de renseignements pratiques, d'informations juridiques, d'un premier avis juridique. Dans l'éventualité où la personne a besoin de l'assistance d'un avocat, il sera nécessaire de vérifier si elle remplit les

² État de grande pauvreté dans laquelle se trouvent les personnes qui manquent de biens les plus élémentaires pour assurer leur subsistance.

conditions permettant d'obtenir l'assistance d'un avocat désigné par le barreau d'aide juridique et dans ce cas, on passe dans le cadre de l'aide juridique de 2^e ligne.

- L'aide juridique de 2^e ligne consiste à remettre un avis juridique circonstancié et à apporter une assistance juridique dans le cadre ou non d'une procédure (démarches juridiques ou administratives, de négociations, de médiation, mais aussi d'assistance dans le cadre d'un procès).
- L'assistance judiciaire est une aide financière qui permet de couvrir les frais de procédure (droits d'enregistrement, de greffe et d'expédition, les frais d'huissiers de justice...) liés aux prestations d'un avocat lorsque le justiciable ne dispose pas de revenus suffisants.

Pour apprécier si le justiciable peut bénéficier de l'aide juridique, l'ensemble de ses ressources³ sera pris en compte et l'avocat vérifiera tout au long de la procédure si les revenus de la personne lui permettent toujours d'y prétendre. Dans la négative, l'avocat devra le signaler au Bureau d'Aide Juridique.

L'objectif de la réforme ne vise que l'aide juridique de 2^e ligne.

Un arrêté définit les conditions requises pour en bénéficier.

Seul le mineur peut bénéficier d'une gratuité totale.

³ Les revenus du travail, l'épargne, les revenus mobiliers et divers, les revenus immobiliers, les capitaux, avantages ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieurs aux moyens d'existence déclarés à l'exception des allocations familiales et sa propre et unique habitation.

Dorénavant, l'aide juridique ne sera plus automatiquement accordée. Le Bureau d'aide juridique va devoir démontrer que le demandeur ne dispose pas de suffisamment de moyens d'existence pour pouvoir bénéficier de l'aide juridique, de rembourser les honoraires de l'avocat si l'intervention de celui-ci lui permet de percevoir des sommes importantes.

Les conditions dans lesquelles l'assistance judiciaire peut être octroyée sont liées à celles prévues pour l'aide juridique de deuxième ligne. Le Tribunal tient compte de l'état de détresse financière et de besoin du justiciable. Si celui-ci bénéficie d'une aide totalement gratuite, il est fort probable qu'il pourra bénéficier de l'assistance judiciaire totalement gratuite.

Les réformes au fil du temps.

Depuis 1998, ce système a subi peu de réformes hormis une révision à la hausse du montant de revenus en deçà duquel il était permis de bénéficier de l'aide juridique gratuitement. Le nombre de personnes ayant droit à l'aide juridique a donc augmenté.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, la loi Salduz⁴ impose la présence d'un avocat aux côtés de toute personne suspectée (privée ou non de liberté) lors d'une audition. Afin que toute personne puisse être assistée par un avocat dans un moment difficile, où elle est fragilisée c'est-à-dire au moment de l'audition.

Cette mesure a également engendré une augmentation du nombre de dossiers d'aide juridique.

⁴ En vigueur au 01/01/2012 suite à l'arrêté Salduz qui trouve son origine en Turquie quand Yusuf Salduz est arrêté en 2001 et lors de son audition, l'assistance d'un avocat lui est refusée.

Comme nous l'avons signalé plus haut, ce système repose sur le principe de la solidarité et par conséquent, c'est l'État qui doit le financer.

En 2013, la ministre Turtelboom a proposé une réforme qui imposait aux stagiaires de devoir accepter cinq dossiers « prodeo⁵ » pendant leurs trois années de stage (travail non rémunéré) et qui instaurait un ticket modérateur.

Le Conseil d'État a remis un avis mitigé sur cet avant-projet en attirant notamment l'attention sur le fait qu'il allait priver d'accès à la justice les personnes les plus démunies impliquées dans une affaire pénale.

Les associations, magistrats et avocats se sont alors mobilisés contre cet avant-projet qui a été abandonné par la ministre. Cependant instaurée en janvier 2014, la TVA de 21 % sur les honoraires des avocats a été instaurée avec pour effet une augmentation de leurs honoraires.

En 2014, pour faire face à la crise budgétaire, le gouvernement Michel a également mis en place d'autres mesures comme l'augmentation des droits de greffes et la TVA sur les actes d'huissier.

En 2016, le ministre Koen Geens reprend la proposition de l'ancienne ministre et instaure le ticket modérateur.

Selon le ministre, cette contribution vise à responsabiliser le justiciable face à son choix d'introduire une procédure. Le gouvernement estime en effet qu'il y a des abus au niveau des recours (constat qui n'est appuyé par aucune étude) et qu'il est nécessaire de prendre des mesures face à la fraude sociale.

⁵ Ancienne appellation de l'aide juridique

Aujourd'hui, un avocat doit contrôler les recours ce qui complexifie la démarche notamment en ce qui concerne le nombre de documents et attestations à fournir pour avoir droit à l'aide juridique (de 10 à plus de 20 parfois). Cette nouvelle procédure est compliquée, tant pour les avocats que pour les justiciables.

Par ailleurs, si des documents ne sont pas présents, le nombre de points accordés risque d'être restreint. En effet, le législateur a revu intégralement le défraiement des avocats. La nomenclature relative à l'indemnité des avocats « pro déo » a été revue selon la nomenclature pour les remboursements en matière de prestations de soins de santé. Les prestations effectuées par un avocat sont reprises dans ladite nomenclature. Celle-ci fixe le nombre de points pour une prestation effectuée par l'avocat. La valeur du point est déterminée par rapport au budget de l'État.⁶

La réforme prévoit aussi de renforcer le contrôle des avocats en vue de garantir la qualité de l'offre.

Discussion

Il semble que la principale raison de cette réforme soit budgétaire. L'objectif étant de faire face à l'augmentation croissante du nombre de dossiers en aide juridique et prévenir la « surconsommation » au niveau de la justice...

Nous trouvons regrettable que le postulat à la base évoqué pour cette réforme soit une « surconsommation » au niveau de la justice qui ne s'étaye d'aucun argument chiffré et/ou objectif.

⁶ En 2014/2015, la valeur du point était fixée à 25,02 €

Peut-être est-ce le cas pour une minorité de dossiers, mais cela justifie-t-il de remettre en cause l'ensemble du système ?

Il nous semble qu'une étude sur le sujet ainsi qu'une consultation de la société civile auraient permis de construire une réforme plus adaptée aux besoins et plus humaine.

Selon Jacques Fierens⁷ « On ne peut pas prendre des mesures qui vont faire reculer la démocratie au nom d'abus qui existent. Le gouvernement ne peut pas envisager une réforme en faisant croire que plus de la moitié des affaires « pro deo » constitue des abus, c'est de la rigolade ! De toute façon, il y a un contrôle qui s'opère par le Bureau d'Aide Juridique (BAJ) lui-même. Si l'affaire est mal fondée, aucun avocat ne sera désigné. Les conditions d'accès au BAJ sont également contrôlées. Il existe donc déjà des mesures qui tentent à limiter les excès ».

Une des pistes qui a été retenue par le ministre est donc « de financer le système » par les utilisateurs eux-mêmes c'est-à-dire par les justiciables en instaurant l'application d'un ticket modérateur.

Cette mesure risque d'être un frein à l'accès à la justice. Vingt euros de droit d'entrée pour certaines personnes représente un montant important⁸ surtout lorsque l'on a de faibles revenus.

⁷ Avocat au barreau de Bruxelles et spécialiste dans le domaine du droit et de la pauvreté ? La chronique « Faut-il mutualiser les frais de justice ? »

⁸ Désormais, tout justiciable (hormis certaines catégories) devra payer un ticket modérateur de 20 €. Concrètement, cela signifie qu'une personne qui souhaite introduire un recours devra payer :

20 € de droit d'entrée, + 30 € par procédure, + une éventuelle participation personnelle selon ses revenus, + 21 % de TVA sur ces montants, + une part des frais de justice, + en cas d'échec du recours, l'indemnité de procédure de la partie adverse.

De plus, certaines études ont mis en avant le fait que les personnes qui sont déjà précarisées, exclues ont tendance à ne pas faire valoir leurs droits. Dès lors le système mis en place ne risque-t-il pas d'exclure encore un peu plus, les personnes qui en ont réellement besoin ?

Le monde judiciaire fait peur, contester une décision, faire valoir ses droits n'est pas toujours évident. Intentier une action en justice c'est prendre un risque, le risque de ne pas gagner et de perdre le peu de droits que l'on a, c'est risquer des sanctions de la part du service, d'une institution...

Jacques Fierens explique également qu'outre la problématique de l'aide juridique, il y a un problème sous-jacent : « plus on est en dehors des circuits sociaux habituels, plus on a besoin du droit, plus on est exclu et moins on va arriver à faire valoir ce droit qui chapeaute tous les autres : le droit d'avoir accès à ses propres droits. »

Enfin, avec les tâches administratives qui s'alourdissent encore, ne risque-t-on pas, à un moment, de décourager les avocats à pratiquer l'aide juridique ?

Signalons que la rétribution de l'avocat se fait sur base d'un nombre de points (expliqué plus haut) dont la valeur est fixée annuellement par le ministère de la Justice.

L'avocat qui travaille volontairement dans le cadre de l'aide juridique doit faire un rapport qui reprend le nombre de points totalisés au cours d'une année. Le paiement de l'indemnité à

Dès lors, on constate que l'on peut vite arriver à des montants très élevés, voire impayables, pour le justiciable.

l'avocat sera payé par le SPF Justice dans un délai allant de 1 an à 18 mois après la clôture du dossier.

Malgré la crise économique que nous connaissons, souhaite-t-on encore maintenir une Justice accessible à tous. Quelle est la volonté du gouvernement actuel ?

Selon Aurore Lebeau ⁹ : *« la réforme entraîne pour les praticiens, une augmentation considérable de la charge de travail administrative (obtenir l'ensemble des pièces nécessaires à la désignation, tenter d'obtenir le paiement des contributions forfaitaires ou faire une demande de dispense, produire les pièces justificatives des prestations...), sans compensation financière. En outre, la nomenclature a été complètement révisée, ce qui, combiné aux problèmes de financement empêche les avocats de prévoir le montant qui leur sera alloué. Les effets de la réforme se font déjà sentir : certains justiciables renoncent à faire appel à la justice, non par ce qu'ils n'en ont pas besoin, mais parce qu'ils sont confrontés à une administration kafkaïenne. Beaucoup d'avocats sont également découragés et envisagent d'arrêter de pratiquer dans le cadre de l'aide légale. »*

L'ASPH défend l'accès à une Justice pour tous ainsi que le principe de solidarité qui permet aux plus démunis, aux personnes fragilisées, aux malades de faire valoir leurs droits. Une réforme de l'aide juridique était certainement nécessaire, mais pas au détriment des personnes les démunies socialement ou économiquement. La justice est un des principes de base de la démocratie, elle permet à chaque citoyen de pouvoir contrer la loi « du plus fort ».

9 Avocate au barreau de Charleroi et présidente du Syndicat des Avocats pour la démocratie (SAD)

Extrait de la carte blanche parue dans le « Justement » de décembre 2016.

Il est donc indispensable de garantir et de maintenir un accès aisé tant au niveau financier qu'administratif.

Sources

- -AR du 21/07/2016 relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de 2^e ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique,
- AR du 03/08/2016 modifiant l'AR du 18/12/2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de 2^e ligne et de l'assistance judiciaire.
- file:///C:/Users/t56001/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/IYAZWIVX/constitution_de_la_belgique.pdf
- La réforme de l'aide juridique : vers une justice à deux vitesses ?
- Pascal De Gendt Siréas ASBL,
- La chronique de la ligue des droits de l'Homme asbl : « A l'aide ! juridique »,
- Le vif : La loi Salduz, d'où vient-elle ?,
- <http://www.avocats.be>,
- <http://www.legalworld.be/legalworld/reforme-aide-juridique-pro-deo.html?LangType=2060>

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 Solidararis. 10 euros/an pour les non-affiliés Solidararis.

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

www.asph.be - www.facebook.com/ASPHasbl



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