

Réflexions critiques sur l'actualité politique, sociale,
culturelle et économique

LA REFORME DE L'AIDE JURIDIQUE PERMET-ELLE ENCORE DE MAINTENIR UNE JUSTICE POUR TOUS ?

Une analyse ASPH de Aurore Lebeau



Association Socialiste de la Personne Handicapée
www.asph.be

Aurore Lebeau est avocate au barreau de Charleroi et Présidente des avocats pour la démocratie.

Un an après l'entrée en vigueur de la réforme de l'aide juridique de 2e 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 2e ligne et en invitant des professionnels du terrain.

Parmi les intervenants invités, Maître Aurore Lebeau est intervenue sur le thème « la réforme de l'aide juridique permet-elle encore de maintenir une justice pour tous ? ». Son intervention porte sur la situation avant la réforme, la philosophie de la réforme, les modifications applicables aux avocats dans le cadre de la nouvelle réforme et la modification de la nomenclature et le refinancement.

Aperçu de la situation avant la réforme :

Le système d'aide juridique à proprement parler a été instauré suite à l'adoption de la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique.

Cette loi prévoit que l'aide juridique de deuxième ligne est partiellement ou entièrement gratuite pour les personnes dont les ressources sont insuffisantes ou pour les personnes y assimilées.

Le montant de ces ressources, ainsi que les pièces justificatives à produire sont déterminés par arrêté royal.

La demande est introduite auprès du bureau d'aide juridique et un recours est prévu, en cas de décision négative, auprès du tribunal du travail.

En cas d'octroi de l'aide juridique, le demandeur choisit un avocat figurant sur la liste des avocats désireux d'accomplir des prestations dans le cadre de l'aide juridique. S'il n'a pas de préférence, un avocat de cette liste lui est désigné.

Le justiciable qui entre dans la catégorie de l'aide juridique totalement gratuite ne doit rien verser à l'avocat, tandis que celui qui entre dans la catégorie de l'aide juridique partielle se voit réclamer une contribution (dont le montant maximal s'élevait, avant la réforme, à 125 €).

Les frais et honoraires des avocats sont pris en charge par l'état. Une nomenclature est établie, qui prévoit l'octroi d'un certain nombre de points par prestation. Les avocats rentrent, une fois par an, un rapport de clôture reprenant le nombre de points correspondant aux prestations effectuées. Le budget est alloué sous forme d'enveloppe fermée. La valeur du point (et donc, la rémunération des avocats) varie en fonction du nombre de points clôturés par les avocats.

L'arrêté royal du 18 décembre 2003 (qui a été modifié à plusieurs reprises) fixe les seuils d'accès à l'aide juridique (totalement et partiellement gratuite).

La réforme n'a pas modifié ces seuils d'accès, si ce n'est qu'ils sont indexés annuellement.

Suite à la dernière indexation (1er septembre 2017), ils sont fixés comme suit :

Pour l'aide juridique totalement gratuite, le plafond est de 993,09 € par mois pour une personne isolée et de 1 275,49 € (pour l'ensemble du ménage) pour une personne cohabitante

Pour l'aide juridique partiellement gratuite, le plafond est de 1275,49 € par mois pour une personne isolée et de 1555,8 € par mois (pour l'ensemble du ménage) pour une personne cohabitante.

Il y a lieu d'opérer une déduction de 176,95 € par personne à charge.

Mais l'arrêté royal de 2003 prévoyait également que certaines catégories de personnes bénéficiaient de l'aide juridique totalement gratuite en fonction de leur situation. Ils bénéficiaient d'une présomption irréfragable et l'aide juridique leur était accordée (sans discussion) s'ils produisaient les pièces visées par l'arrêté royal :

- le bénéficiaire de sommes payées à titre de revenu d'intégration ou à titre d'aide sociale, sur présentation de la décision valide du centre public d'aide sociale concerné ;
- le bénéficiaire de sommes payées à titre de revenu garanti aux personnes âgées, sur présentation de l'attestation annuelle de l'Office national des pensions ;
- le bénéficiaire d'allocations de remplacement de revenus aux handicapés auquel il n'est pas accordé d'allocation d'intégration, sur présentation de la décision du ministre qui a la sécurité sociale dans ses attributions ou du fonctionnaire délégué par lui ;
- la personne qui a à sa charge un enfant bénéficiant de prestations familiales garanties, sur présentation de l'attestation de l'Office national d'Allocations familiales pour Travailleurs salariés ;
- le locataire social qui, dans les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale paie un loyer égal à la moitié du loyer de base ou, qui en Région wallonne, paie un loyer minimum, sur présentation de la dernière fiche de calcul du loyer ;
- le mineur, sur présentation de la carte d'identité ou tout autre document établissant son état ;
- l'étranger, pour l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour ou d'un recours administratif ou juridictionnel contre une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, sur présentation des documents probants ;

- le demandeur d'asile, la personne qui adresse une déclaration ou une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ou qui introduit une demande de statut de personne déplacée, sur présentation des documents probants.
- la personne en cours de procédure de règlement collectif de dettes, sur présentation de la décision d'admissibilité visée à l'article 1675/6 du Code judiciaire, de même que la personne surendettée, sur présentation d'une déclaration de sa part selon laquelle le bénéfice de l'assistance judiciaire ou de l'aide juridique de deuxième ligne est sollicité en vue de l'introduction d'une procédure de règlement collectif de dettes.

Cette liste a déjà fait l'objet d'une première réforme, en 2014, puisque la présomption est devenue réfragable pour certaines catégories :

- l'étranger, pour l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour ou d'un recours administratif ou juridictionnel contre une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, sur présentation des documents probants,
- le demandeur d'asile ou la personne qui introduit une demande de statut de personne déplacée, sur présentation des documents probants
- la personne en cours de procédure de règlement collectif de dettes

La « philosophie » de la réforme :

La réforme de l'aide juridique s'inscrit dans un contexte global de réformes successives, dont le point commun est de réduire l'accès à la justice : la TVA sur les prestations d'avocats, l'augmentation des droits de greffe, Pot Pourri II...

Derrière ces différentes réformes se cache la même rhétorique : le nombre d'affaires judiciaires a explosé ces dernières années et il faut dès lors "responsabiliser" les justiciables.

Or, cette justification repose sur une prémisse erronée : les statistiques ne démontrent pas une explosion du nombre de dossiers ces dernières années, sauf devant les justices de paix. Et cette augmentation est plus que probablement due au contentieux des petites créances impayées, plus étendu en période de crise économique.

D'autre part, le justiciable ne choisit pas toujours de se retrouver devant les tribunaux, notamment en matière pénale.

L'exposé des motifs du projet de loi modifiant le code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique suit le même schéma.

Il rappelle le caractère essentiel du système d'aide juridique : la dimension sociale de la justice est cruciale et le système d'aide juridique permet aux plus démunis de pouvoir exercer concrètement leur droit d'accès à la justice.

Mais suit rapidement un constat : le nombre de points sollicités dans le cadre de l'aide légale a explosé depuis sa mise en œuvre en 1998.

Le but affiché de la réforme est de limiter la croissance des dossiers en responsabilisant les acteurs de l'aide juridique.

Le principe qui sous-tend la réforme repose donc sur la présomption d'abus du système actuel par les différents acteurs (tant avocats que justiciables).

Or, le constat figurant dans l'exposé des motifs doit être nuancé. Il est normal de constater une augmentation dans les premières années de mise en œuvre d'un système.

Mais, ces dernières années, le nombre de points clôturés est resté relativement stable :

► 2 947 426,37 points en 2010-2011

► 2 973 359,68 points en 2014-2015

S'il y a eu une légère augmentation, c'est dû à l'ajout d'un nouveau contentieux "Salduz" dans le cadre de l'aide juridique.

Et il y a même eu une diminution du nombre de points clôturés en 2014- 2015 par rapport à 2013-2014.

Si une augmentation des points est à prévoir pour les prochaines années, elle repose en réalité sur l'ajout d'un nouveau contentieux, lié à l'entrée en vigueur de Salduz II (droit à l'assistance d'un avocat durant l'audition pour les personnes qui ne sont pas privées de liberté), et non sur un abus généralisé du système.

La réforme - Modifications applicables aux avocats :

L'article 508/7 nouveau du code judiciaire instaure la possibilité pour l'Ordre de prévoir l'inscription obligatoire d'avocats sur la liste « pour autant que ce soit nécessaire pour l'effectivité de l'aide juridique. »

Cette modification laisse penser que le législateur a anticipé le retrait des avocats des listes de l'aide juridique suite à la réforme. Les ordres pourront donc « forcer » l'inscription de certains avocats (on pense évidemment en premier lieu aux stagiaires). Cela pose néanmoins question en ce qui concerne la motivation des avocats qui se trouveront dans une telle situation...

La réforme - Modifications applicables aux bénéficiaires de l'aide juridique :

- Moyens d'existence insuffisants (article 508/13 du code judiciaire et modification de l'arrêté royal du 18.12.2003) :

Le bénéficiaire de l'aide juridique n'est plus celui dont les "ressources sont insuffisantes", mais celui dont les "moyens d'existence sont insuffisants".

Le législateur a inséré dans l'arrêté royal du 18 décembre 2003 une liste, à titre d'exemple, des « moyens d'existence » : il faut tenir compte des revenus professionnels, des revenus des biens immobiliers, des revenus des biens mobiliers et divers, des capitaux, des avantages, ainsi que des signes et indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et de son unique et propre habitation.

Le Conseil d'État, qui a été amené à se prononcer, estime que cette notion manque de clarté.

Ces modifications ne sont pas uniquement terminologiques : elles ont eu des répercussions non négligeables en pratique :

- Les remboursements d'impôt, primes de fin d'année, congés payés et autres avantages ont été intégrés dans le calcul des revenus : cela a eu pour conséquence d'exclure bon nombre de pensionnés et de travailleurs ayant de bas revenus du bénéfice de l'aide juridique,
- Une nouvelle mouture du formulaire de demande d'aide juridique a été établie pour tenter d'apprécier ces « moyens d'existence ». Les justiciables doivent maintenant indiquer s'ils sont propriétaires d'un ou plusieurs immeubles, s'ils sont propriétaires d'un ou plusieurs véhicules, s'ils ont plus de 5 000 € sur leur compte... Ces questions sont en décalage total avec la réalité de la grande majorité des demandeurs d'aide juridique et ils ont parfois l'impression qu'on se moque d'eux,
- Les bureaux d'aide juridique demandent des documents supplémentaires (précompte immobilier, taxe de circulation...) pour tenter d'évaluer ces nouveaux « moyens d'existence ». La masse de documents nécessaires à l'introduction d'une demande devient difficilement gérable et constitue un véritable frein à l'octroi de l'aide juridique. Les délais pour l'obtention d'une décision ont également augmenté, puisque les bureaux d'aide juridique demandent fréquemment des documents complémentaires avant de se prononcer

- Transformation des présomptions irréfragables en présomptions réfragables (modifications de l'arrêté royal du 18.12.2003) :

La généralisation de la présomption réfragable pour les personnes qui bénéficient de l'aide juridique en raison de leur situation particulière constitue la deuxième modification capitale apportée à l'arrêté royal du 18 décembre 2003.

La seule présomption irréfragable qui est maintenue concerne les mineurs.

Toutes les autres catégories (bénéficiaires du CPAS, de la GRAPA, d'allocations de remplacement de revenus, de prestations familiales garanties, locataire social avec revenu minimum) sont donc présumées bénéficier de l'aide juridique sur base de la production des mêmes documents que précédemment, mais la preuve contraire peut être rapportée.

Cette modification a entraîné des conséquences non négligeables dans la pratique : certains bureaux d'aide juridique (BAJ) ont décidé de renverser toutes les présomptions et ont systématiquement demandé la production d'un dossier complet pour les personnes bénéficiant normalement de la présomption (le cas le plus fréquent étant celui des bénéficiaires d'un revenu d'intégration sociale). Outre le fait que ces demandes sont contre-productives (le CPAS ayant déjà vérifié les moyens d'existence du bénéficiaire), elles constituent également un frein à l'octroi de l'aide juridique.

Ces deux modifications sont assez révélatrices du fil rouge qui sous-tend la réforme : la présomption d'abus du système par le bénéficiaire de l'aide légale. À l'aune d'un an d'application de la réforme, il y a lieu de constater qu'elles ont pour conséquence d'alourdir et de compliquer considérablement la charge de travail des avocats, des justiciables et des bureaux d'aide juridique, de

ralentir le traitement des désignations et de décourager les justiciables en situation plus précaire. Or, la législation antérieure à la réforme permettait déjà de sanctionner les éventuels abus (retrait de l'aide juridique s'il était constaté que le bénéficiaire ne rentrait plus dans les conditions d'octroi...).

- Les contributions forfaitaires : Article 508/17 du code judiciaire :

Cet article consacre la fin de la gratuité totale de l'aide juridique.

Il instaure en effet le principe de la double contribution forfaitaire due par le bénéficiaire de l'aide juridique entièrement gratuite :

- une contribution par désignation d'avocat : elle s'élève à 20 €
- une contribution « par instance pour chaque procédure contentieuse » : cette contribution est fixée à la somme de 30 € par instance. La notion d'« instance par procédure contentieuse » a fait l'objet de critiques du Conseil d'État, qui a souligné un manque de clarté.

Le compendium de l'aide juridique prévoit que le bénéficiaire doit payer la contribution dès qu'une procédure est engagée devant les cours et tribunaux de l'Ordre juridictionnel ou la Cour constitutionnelle. Cela vaut également en cas de renvoi préjudiciel devant la Cour de Justice ou la Cour constitutionnelle ou lors du dépôt d'une plainte devant la Cour européenne des droits de l'homme. Pour ce qui concerne les juridictions administratives, le bénéficiaire est tenu de payer la contribution dès qu'une procédure est engagée devant le Conseil d'État, le Conseil du contentieux des étrangers, etc. ».

Le bénéficiaire de l'aide juridique partielle devra en outre supporter une contribution supplémentaire.

Des exemptions d'office sont prévues : pour les moins de 18 ans, les malades mentaux, la procédure pénale, les demandes d'apatridie, les demandes d'asile, les personnes qui introduisent un recours contre une décision de retour ou une interdiction d'entrée, les demandes de règlement collectif de dettes, les personnes ne disposant d'aucun moyen d'existence.

Le bénéficiaire peut également demander une dispense au bureau d'aide juridique. Le bureau accorde la dispense lorsqu'il estime :

- soit que la multiplication des procédures pour lesquelles une contribution est due entraverait gravement son accès à la justice ou rendrait son procès inéquitable
- soit que le paiement des contributions entraverait gravement son accès à la justice ou rendrait son procès inéquitable.

Le bureau d'aide juridique statue par décision motivée, qui n'est pas susceptible de recours.

L'avocat peut renoncer au paiement de la contribution. La contribution sera déduite de la rémunération accordée par le BAJ, qu'elle ait été effectivement perçue ou non.

Le Conseil d'État a émis une sérieuse réserve par rapport à l'instauration de ces contributions forfaitaires : il relève que l'accumulation des contributions dans des procédures complexes ou nécessitant l'intervention répétée d'un juge peut rendre l'accès au juge impossible ou l'entraver gravement.

La difficulté d'assumer cette charge financière, pour les justiciables les plus démunis, s'est concrétisée dans la pratique. Certes, une possibilité de dispense est prévue, mais cette procédure s'avère

particulièrement lourde puisque l'avocat doit rédiger une requête motivée. Les critères d'octroi de la dispense sont par ailleurs relativement vagues et laissent une grande marge d'interprétation aux BAJ. Force est de constater que les demandes de dispenses sont relativement rares.

La justification de cette disposition pose également question : l'exposé des motifs indique que cette mesure vise à prévenir les procédures inutiles (responsabilisation des justiciables et des avocats), mais comme le relève le Conseil d'État, l'engagement d'une nouvelle procédure ne dépend pas toujours de l'intéressé ou de son avocat.

Modification de la nomenclature et refinancement :

La nomenclature a été élaborée sur la base suivante : un point est censé correspondre à 1 heure.

Mais le principe reste celui du forfait : peu importe le nombre d'heures réellement prestées, le nombre de points attribués correspond à celui prévu par la nomenclature.

L'Arrêté royal du 20.12.1999, tel que modifié, prévoit deux exceptions au forfait :

- Le BAJ peut réduire le nombre de points si l'avocat a fourni des prestations inférieures à celles correspondant au nombre de points prévu par la nomenclature ou si l'avocat n'a pas fourni l'aide avec la diligence et l'efficacité requises.
- L'avocat peut demander une augmentation du nombre de points au bureau d'aide juridique si les prestations fournies excèdent de 100 % le nombre de points prévu par la nomenclature.

Par ailleurs, la nomenclature a subi un véritable « démembrement » : l'avocat se verra octroyer un nombre minimal de « points de base » pour une procédure et pourra prétendre à des points supplémentaires en cas de rédaction de l'acte introductif, de rédaction des conclusions, d'audition des enfants, d'expertise...

Il est extrêmement difficile de comparer le nouveau projet avec l'ancienne nomenclature. Cependant, toutes les procédures n'ont pas été diminuées de manière proportionnelle (exemple : défense pénale)

Le principe de l'enveloppe fermée reste maintenu : la valeur du point dépendra donc toujours du nombre de points rentrés.

Le montant du budget alloué directement par l'état à l'aide juridique n'est pas augmenté. Le seul refinancement opéré provient de sources externes à l'état :

- Le ticket modérateur : les avocats « bajistes » connaissent cependant toutes les difficultés rencontrées par leurs clients pour parvenir à payer la provision prévue dans le cadre de l'aide juridique partielle. Ces difficultés se répéteront a fortiori pour les bénéficiaires de l'aide juridique « totalement gratuite », qui sont encore plus démunis.
- Le fonds d'aide juridique de deuxième ligne : La loi du 9 mars 2017 prévoit en effet que chaque demandeur introduisant une procédure devant les juridictions civiles, familiales et commerciales doit verser, pour chaque instance, une contribution de 20 € au fonds. Seuls les bénéficiaires de l'aide juridique sont exemptés. Au terme du litige, cette contribution sera intégrée dans les frais et dépens et sera mise à charge de la partie succombante. En matière pénale, la même contribution sera due par la personne condamnée, ses civilement responsables, ou la partie civile succombante en cas de citation directe ou d'instruction ouverte sur

constitution de partie civile. En matière administrative, il est également prévu de réclamer la contribution de 20 € dans le cadre des procédures devant le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers, mais cette disposition n'est pas encore entrée en vigueur...

Cette somme peut paraître modique, mais elle s'ajoute aux droits de greffe, qui vont faire l'objet d'une majoration conséquente et à d'autres réformes entraînant une majoration des coûts de la justice (TVA, indemnité de procédure...).

Ce refinancement - à charge du justiciable - entraîne deux conséquences en termes d'accès à la justice :

- Le maintien de l'enveloppe fermée couplée à la refonte de la nomenclature entraîne une incertitude totale quant à la rémunération que percevront les avocats bajistes. Cette incertitude a poussé certains avocats à se retirer des listes de l'aide juridique.
- L'accès à la justice des personnes qui se situent au-dessus des seuils d'accès à l'aide juridique devient de plus en plus difficile. Les coûts sont tels que l'introduction d'une procédure devient un luxe.

Conclusion

Les nouvelles mesures ont pour but principal de « responsabiliser » les bénéficiaires et les avocats « bajistes », c'est-à-dire de décourager le recours à la procédure judiciaire, dans le cadre de l'aide légale.

La réforme entraîne de lourdes conséquences pour les justiciables : le droit d'accès à la justice des plus démunis est mis en péril par la

charge financière qui leur est imposée et rendu particulièrement ardu par la masse de documents dont la production est demandée.

La réforme a également alourdi la charge de travail administratif des avocats (perception des contributions forfaitaire, demandes de dispense, nomenclature plus complexe, demandes de taxation...), tout en instillant une incertitude quant à leur rémunération : cela a conduit à un retrait d'un certain nombre d'avocats des listes de l'aide légale, avec pour conséquence une difficulté plus marquée pour le justiciable de trouver un avocat pro deo dans certains domaines...

La philosophie qui sous-tend la réforme de l'aide juridique pose clairement question : elle traite la justice comme un bien de consommation et considère le justiciable comme étant responsable de sa (sur) consommation. S'il doit s'adresser à la justice, c'est inévitablement parce qu'il n'est pas raisonnable, qu'il n'a pas utilisé les modes alternatifs de résolution de conflit, qu'il n'a pas voulu s'arranger. Le législateur oublie un peu vite que la justice constitue un des fondements de la démocratie : elle représente l'unique alternative à la loi du plus fort...

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



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