

UNE AIDE JURIDIQUE MOINS AUTOMATIQUE ET MOINS ACCESSIBLE

L'aide juridique est réformée dans le sens d'un accès plus restreint, plus contrôlé. Le refinancement qui devait l'accompagner est reporté. *Ensemble !* a voulu savoir ce qui allait changer précisément pour les personnes les plus précarisées devant faire appel à la justice.

Synthèse réalisée par Yves Martens (CSCE)

Durant cet été ont été publiés au *Moniteur belge* une loi, deux arrêtés royaux et un arrêté ministériel réformant profondément l'aide juridique. Tous ces textes sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre. Les ordres des barreaux ont été consultés préalablement. Ils ont approuvé certaines mesures, se sont opposés à d'autres. Dans certains cas, ils ont été entendus. Dans d'autres pas. Cette synthèse se concentre sur les effets de la réforme sur les personnes en situation sociale difficile. Mais elle a des conséquences importantes aussi pour les avocats. (1)

Bref historique

L'aide juridique de première ligne, accessible à tous, accueille quiconque désire obtenir une information juridique ou une consultation juridique. Elle est l'étape nécessaire pour obtenir l'aide juridique de deuxième ligne (AJ), c'est-à-dire l'assistance d'un avocat désigné par le Bureau d'aide juridique (BAJ). Cet avocat est donc appelé bajiste. Depuis plus de dix ans, les barreaux déplorent l'insuffisance des indemnités accordées à ces bajistes. Les barreaux francophone et germanophone

modérateur) à payer par tous les demandeurs d'aide juridique, y compris les détenus. Or, ce ticket modérateur était le seul élément de refinancement annoncé par la ministre.

Tickets modérateurs

Depuis 2011, des voix se sont fait entendre, que ce soit au sein de certains partis, de certaines institutions, mais aussi au sein de BAJ, pour estimer que des procédures étaient intentées abusivement, qu'il convenait de faire cesser ces abus et de *responsabiliser* les demandeurs d'AJ. *A contrario*, des associations de défense des justiciables précarisés ont soutenu que ces abus n'étaient ni documentés ni chiffrés, que personne n'intentait une action en justice par plaisir, que si l'action lui paraissait abusive, rien n'obligeait l'avocat à l'intenter au risque d'ailleurs de se voir censurer lors du contrôle de qualité préalable à l'octroi de points en fin de dossier et qu'enfin, il était peut-être paradoxal d'imposer un *ticket modérateur* à des justiciables qui sont généralement ceux qui en sont dispensés en médecine, terre d'élection du ticket modérateur. Ces arguments n'ont pas détourné le gouvernement de cet objectif annoncé dès l'accord gouvernemental d'octobre 2014.

Pourquoi imposer un ticket modérateur à des justiciables qui sont ceux qui en sont dispensés en médecine ?

ont mené une grève en mai et juin 2011 et pendant cinq jours en septembre 2013 afin d'obtenir un budget d'aide juridique convenable. Des discussions ont suivi avec le cabinet de la ministre Turtelboom. Le contenu des projets alors formulés a été contesté par les barreaux, sur certaines propositions mais aussi parce que fort peu, pour ne pas dire rien, n'était proposé pour refinancer l'AJ. La ministre Turtelboom n'avait en rien tenu compte des critiques des Ordres, mais son projet est resté en l'état jusqu'à la fin de la législature après un avis particulièrement critique du Conseil d'Etat, relatif, notamment, à l'imposition d'une contribution (ticket

Deux types de tickets modérateurs sont prévus. Premièrement, toute désignation donne lieu à la perception par l'avocat d'une contribution forfaitaire à charge du bénéficiaire, qualifiée de modique par le gouvernement, soit 20 €. L'avocat n'entame sa mission qu'une fois que la contribution a été payée sauf s'il renonce à la percevoir ou s'il accorde des délais de paiement. Secundo, une contribution est due, en plus, pour chaque instance dans laquelle l'avocat représente ou assiste le bénéficiaire. Une contribution (de 30 €) est donc due par degré de procédure (que le client soit demandeur ou défendeur), donc tant pour l'introduire que pour aller en appel.

Des exceptions sont prévues pour :

1. les personnes n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans ;
2. les malades mentaux ou les internés dans certaines

procédures spécifiques ;

3. en matière pénale, ceux qui bénéficient de l'AJ entièrement gratuite. Les bénéficiaires de l'AJ partiellement gratuite paieront donc les tickets modérateurs ;

4. les reconnaissances de l'apatridie ;

5. les reconnaissances comme réfugié ;

6. les étrangers en recours contre une décision de retour ou d'interdiction d'entrée ; (2)

7. les demandes de règlement collectif de dettes ;

8. Lorsque la personne ne dispose d'aucune ressource.

Ni la loi ni les arrêtés royaux ne précisent comment il pourra être déterminé que la personne ne dispose d'aucune ressource. La pratique actuelle, c'est la déclaration par le justiciable, sur l'honneur, qu'il ne dispose d'aucune ressource. Mais elle fait l'objet de discussions récurrentes en contrôles croisés, la question se posant pour certains BJB (équivalent flamand des BAJ) de savoir si une personne qui ne tombe pas dans les autres exceptions peut vraiment ne disposer d'aucune ressource.

9. Deux autres exceptions doivent faire l'objet d'une décision motivée du BAJ. Elles requièrent de plus une demande du bénéficiaire/demandeur lorsque :

a. la multiplication des procédures pour lesquelles une contribution est due entraverait gravement l'accès à la justice du demandeur/bénéficiaire ou rendrait son procès inéquitable ;

b. le paiement des contributions entraverait gravement l'accès à la justice du demandeur/bénéficiaire ou rendrait son procès inéquitable. Ce dernier cas d'exemption vise les situations qui mériteraient équitablement

une exemption mais ne s'inscrivent pas dans les cas restrictivement listés. On peut avoir l'impression qu'il s'agit d'une catégorie fourre-tout. Cette impression devra être tempérée, d'une part, par la nécessaire motivation du BAJ quant au risque d'entrave à l'accès à la justice ou au risque de procès inéquitable. D'autre part, il faudra tenir une liste de ces exceptions « hors cadre »

Un usager de CPAS n'est plus considéré d'office comme étant dans les conditions de l'aide juridique.

indiquant les cas pour lesquels elles ont été accordées.

Ces listes seront transmises au ministre. Par ailleurs, la jurisprudence fera son œuvre. Il ne s'agira pas de celle du tribunal du travail, aucun recours n'étant prévu pour ce qui concerne ces contributions. Par contre, ces exemptions seront soumises aux contrôles croisés entre les BJB et les BAJ.

10. Enfin, en cas de succession d'avocat, le bénéficiaire de l'AJ sera dispensé de payer une nouvelle contribution.

Présomptions réfragables

Précédemment certains demandeurs d'aide juridique étaient irréfragablement (d'office, de façon irréfutable) présumés remplir les conditions pour avoir accès à l'AJ entièrement ou partiellement gratuite en raison de leur ↗

L'AIDE JURIDIQUE

HIER



AUJOURD'HUI



ceylebertrand

15

⇒ situation sociale. La réforme rend toutes les présomptions réfragables, hormis celle tirée de la minorité. On passe donc en seize ans et quatre arrêtés royaux d'une liste unique de présomptions toutes irréfragables à une liste unique de présomptions, toutes réfragables, hormis donc celle concernant les mineurs. En termes simples, un usager de CPAS, par exemple, n'est plus considéré d'office comme étant dans les conditions de l'AJ. Seul un moins de 18 ans le sera toujours.

Moyens d'existence

L'AJ était jusqu'ici accordée aux personnes dont les ressources étaient insuffisantes. La volonté du gouvernement, qui relaie des demandes émises par certains BAJ, est de ne plus prendre en considération uniquement les revenus, notion qui *suppose un paiement présentant une certaine régularité*, comme le précisent des travaux parlementaires. Ce changement est justifié par l'insécurité juridique qui découlerait de l'emploi, dans le Code judiciaire ou dans des arrêtés royaux, tantôt du terme ressources, tantôt du terme revenus, tantôt enfin des moyens d'existence. Bien qu'il reconnaisse que la disparité de termes ne pose pas de difficulté particulière compte tenu des définitions similaires contenues

intervention n'ajouterait aucune plus-value. Le cas envisagé par les auteurs de la loi est celui où la seule intervention possible serait, par exemple, la demande de termes et délais. On peut certes considérer qu'il n'est guère besoin d'un avocat pour formuler une telle demande. Il faudra cependant œuvrer avec prudence. Une personne précarisée au plan financier l'est parfois aussi au plan socioculturel, au point de craindre de s'adresser à un juge ou de demander des termes et délais plus longs que ceux que suggérerait le juge. Donc les BAJ n'accorderont de décharges pour défaut de plus-value qu'avec prudence.

Assistance judiciaire

On parle d'assistance judiciaire lorsque l'on a besoin des services d'un notaire, d'un huissier de Justice, d'un expert, d'un médiateur sans disposer de moyens financiers suffisants pour les payer. L'assistance judiciaire était accordée aux personnes dont la prétention paraissait juste et qui justifiaient de l'insuffisance de leurs revenus. Il y avait donc des critères différents pour l'aide juridique et l'assistance judiciaire (Demande non manifestement mal fondée versus prétention paraissant juste.) Mais les critères d'accessibilité financière étaient similaires même s'ils pouvaient parfois être appliqués différemment... entre le bureau d'aide juridique et le bureau d'assistance judiciaire d'un même arrondissement. Cette différence d'appréciation aurait pourtant dû être évitée puisque l'art 667 al. 2. du Code judiciaire disposait que la décision du BAJ constitue une preuve de revenus insuffisants. Mais plusieurs bureaux d'assistance judiciaire, et non des moindres, considéraient,

Il sera dorénavant tenu compte des moyens d'existence des demandeurs d'aide juridique.

dans le Mémoire de l'O.B.F.G. et le Vademecum de l'O.V.B. (3), le gouvernement décide qu'il sera dorénavant tenu compte des *moyens d'existence* des demandeurs d'aide juridique *pour permettre d'assurer l'aide juridique à ceux qui en ont besoin et permettre de faire échec à ce bénéfice pour ceux qui disposent, en réalité d'un accès à la justice par la voie traditionnelle.* (4)

Il faudra donc dorénavant, outre les revenus, prendre en compte « *les revenus de biens immobiliers, de biens mobiliers et divers, les capitaux, les avantages, etc...le bien immobilier à l'exception de sa propre habitation, etc...* ». L'arrêté royal du 18 décembre 2003 « déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et l'assistance judiciaire » prévoit qu'il faudra aussi tenir compte des « *indices qui laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, à l'exception des allocations familiales et son unique et propre habitation* ». Les modalités à appliquer pour calculer la prise en compte des moyens d'existence devraient être celles qui figurent dans l'arrêté royal du 11 juillet 2002 sur le droit à l'intégration sociale ou par une règle nouvelle à adopter. Les questions à poser aux demandeurs d'aide juridique, au moment de la désignation (elles figureront sur le formulaire de désignation) permettront de déterminer leurs moyens d'existence. Les BAJ pourront si nécessaire interroger des tiers y compris des administrations.

Arrêt de l'AJ

Une nouvelle raison de mettre fin à l'AJ est ajoutée : celle qui survient lorsque l'avocat s'aperçoit que son



CONDITIONS DE REVENUS POUR BÉNÉFICIER DE L'AIDE JURIDIQUE

Les conditions diffèrent en fonction de la situation familiale du demandeur et visent les revenus mensuels nets. Une déduction de 170,08 € par personne à charge est opérée sur le montant des revenus mensuels nets.

Isolé :

- inférieurs à 978 € : gratuité totale.
- entre 978 € et 1.255 € : gratuité partielle.

Isolé avec personne à charge ou cohabitant :

- inférieurs à 1.255 € : gratuité totale.
- entre 1.255 € et 1.531 € : gratuité partielle.

Revenus valables pour la période du 1^{er} septembre 2016 au 31 août 2017.

Même en cas de « gratuité totale », les bénéficiaires doivent s'acquitter du ticket modérateur (sauf exceptions).

Les allocations familiales ne sont pas incluses dans le calcul du montant des revenus à prendre en compte.

soutenus par la jurisprudence des cours d'appel, que l'emploi des mots « une preuve » signifiait qu'il pouvait y en avoir d'autres et que, partant, les bureaux d'assistance judiciaire n'étaient pas liés par les décisions des Bureaux d'aide juridique. Il s'en était suivi un doublon de procédure qui monopolisait un temps précieux de magistrats et d'avocats, le demandeur d'aide juridique ayant obtenu celle-ci devant réintroduire un (le même) dossier de pièces complet au bureau d'assistance judiciaire puisque la décision, fût-elle toute récente du BAJ, qui avait statué sur base des mêmes critères, n'était souvent nullement prise en compte. Le bénéficiaire de l'aide juridique pouvait d'ailleurs, le cas échéant, se voir refuser l'assistance judiciaire sur base des critères similaires à ceux qui lui avaient valu l'aide juridique. Dorénavant, le bénéficiaire de l'aide juridique devra toujours introduire une demande d'assistance judiciaire, s'il en a besoin, mais « *la décision du Bureau d'aide juridique constituera la preuve de ressources insuffisantes et s'imposera au Bureau d'assistance judiciaire ou au juge* » pendant un an et sera donc non plus *une* mais *la* pièce nécessaire et suffisante, à joindre à la demande d'assistance judiciaire. « *Les conditions d'accès à l'aide juridique et à l'assistance judiciaire étant identiques, il n'y a pas de raison d'imposer un double examen du même critère.* » Une personne souhaitant demander l'assistance judiciaire passé un délai d'un an à dater de la désignation, devra prouver qu'elle satisfait toujours aux critères d'insuffisance de revenus.

Vers un nouveau financement

L'accord de gouvernement d'octobre 2014 prévoit l'indispensable refinancement de l'aide juridique par le biais de la création d'un fonds dédié : « *Un fonds pour l'aide juridique de deuxième ligne doit permettre de garder l'aide juridique payable. Les personnes qui sont condamnées à une peine correctionnelle ou criminelle seront obligées de payer une contribution.* » En bref, il s'agit de créer un fonds, dont on comprend qu'il s'inspire du fonds d'indemnisation des victimes des actes intentionnels de violence, sans toucher aux montants prévus au budget de l'Etat. Lors des entretiens de juin à octobre 2015 avec les Ordres, le cabinet du ministre de la Justice a indiqué et confirmé l'intention du ministre de faire en sorte que la loi qui crée le fonds pour l'aide juridique de deuxième ligne entre en vigueur au plus tard en même temps que la loi de réforme de l'aide juridique, soit au plus tard le 1er septembre 2016. Pour des raisons internes à la majorité, le gouvernement a décidé de déposer un *projet de loi modifiant le code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique*, alors que le fonds annoncé par l'accord gouvernemental ferait l'objet d'une *proposition de loi instituant un fonds d'aide juridique de deuxième ligne*. Cette proposition signée *in fine* par des députés de tous les partis de la majorité était initialement une proposition émanant de plusieurs députés de la N-VA. On sait qu'un projet de loi doit être soumis au Conseil d'Etat avant que la Chambre n'en soit saisie, ce qui n'est pas le cas d'une proposition de loi. Pour le dire rapidement, le fonds devait être alimenté par une contribution fixe à payer par les condamnés à une amende pénale. Par ailleurs, les personnes condamnées à une autre peine ou à une autre peine et une amende devaient payer cumulativement le montant fixe prévu pour l'amende ainsi

qu'une contribution variable prévue pour les autres peines. Durant les débats en commission de la Justice de la Chambre, l'opposition a demandé et le ministre a accepté que la proposition de loi soit soumise à l'avis du Conseil d'Etat. Alors que les débats relatifs au projet de loi étaient terminés, la proposition a été transmise pour avis au Conseil d'Etat tandis que le projet de loi était transmis à l'assemblée plénière qui l'a approuvé le 30 juin 2016. Le Conseil d'Etat, dans un avis du 24 juin 2016, s'est interrogé sur la nature de la contribution demandée suite à la condamnation pénale. S'il s'agit d'une peine, il convient, aux yeux du Conseil d'Etat, de prévoir l'application de différentes dispositions propres

La plate-forme associative et syndicale «Justice Pour Tous» a mené de nombreuses actions contre cette réforme.

au droit pénal (grâce, circonstances atténuantes, sursis, etc...). S'il ne s'agit pas d'une peine, il convient d'une part de s'interroger sur sa nature (impôt ?) et d'autre part d'expliquer pourquoi alors elle ne serait due que par les condamnés pénaux. On voit immédiatement le risque de recours à la Cour constitutionnelle qu'encourrait le projet s'il devenait loi.

Enfin – et peut-être surtout – se référant à l'avis déjà donné suite au projet de la ministre Turtelboom en 2013, le Conseil d'Etat estime que la majoration de la condamnation pénale ne pourrait viser les condamnés qui bénéficient de l'aide juridique... ce qui revient à quasi vider de contenu la proposition de loi, puisqu'une part significative des prévenus bénéficie de l'aide juridique. Le cabinet du ministre a indiqué sa volonté de donner une priorité à la nouvelle loi créant un fonds de financement de l'aide juridique et à faire en sorte qu'elle entre en vigueur au plus tard le 1er janvier 2017.

L'O.B.F.G., en sa prochaine assemblée générale, composée de tous les bâtonniers francophones et germanophone, décidera de l'attitude à tenir, compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi « réforme » sans loi de refinancement. Du côté associatif et syndical, la résistance est organisée via la plate-forme «Justice Pour Tous» qui a mené de nombreuses actions contre cette réforme. □

(1) Lire la version complète publiée dans la Tribune Flash « Réforme de l'aide juridique » d'AVOCATS.BE du 18 août 2016. Cette version, disponible sur Internet, comprend aussi toutes les références précises au Code judiciaire, aux travaux parlementaires, lois et arrêtés concernés que nous avons supprimés pour alléger la lecture de cette synthèse. Elle a été écrite par Jean-Marc Picard, Administrateur en charge de l'accès à la Justice à l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone de Belgique (O.B.F.G.)

(2) Les recours contre les refus de régularisation donneront indubitablement lieu au paiement d'un ticket modérateur. Par contre le recours contre l'OQT (Ordre de Quitter le Territoire) qui fait suite au refus de régularisation en sera dispensé.

(3) L'OBFG est l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophones de Belgique, l'OBV son équivalent néerlandophone.

(4) Extrait de l'exposé des motifs de la Loi.