

Faire de la justice un levier pour l'égalité effective de tous en droits

Statut du texte

Cette orientation a été rédigée sur la base des onze rencontres décentralisées (10 provinces + Bruxelles) organisées par la Fondation Roi Baudouin dans le cadre des 10 ans du rapport Général sur la Pauvreté et des trois concertations animées par le Service en 2005.

Types de participants: associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, avocats, services assumant l'aide juridique de première ligne, CPAS, maisons de justice, Commissions d'aide juridique, scientifiques, plate-forme qui rassemble divers acteurs autour de l'accès à la justice.

Une réflexion sur la manière dont le législateur considère la pauvreté trouverait toute sa place dans cette orientation. C'est lui en effet qui trace le cadre de travail des acteurs de la justice. Des associations, des intervenants et des chercheurs estiment que le contrôle social vis-à-vis des populations défavorisées s'est accru ces dernières années. C'est ainsi que les personnes pauvres entrent plus que d'autres en contact avec l'appareil judiciaire dans le cadre de procédures pénales. Même au civil, elles sont bien plus souvent en position de défendeurs que de demandeurs. Le texte ci-dessous n'aborde cependant pas cette question fondamentale parce que le temps a manqué pour la travailler en concertation.

RESOLUTION 60: REMEDIER AU NON-RECOURS A LA JUSTICE

L'institution judiciaire constitue l'outil ultime pour faire valoir ses droits mais est trop peu sollicitée par les personnes défavorisées. Le non-recours à la justice reste une réalité malgré le développement de l'aide juridique de première ligne qui dispense gratuitement de l'information. Des organisations d'aide juridique confirment que les citoyens qui s'adressent à elles appartiennent pour la plupart aux classes sociales moyennes. Les personnes pauvres ne font que rarement appel à ces services. Et parmi celles qui s'adressent, nombreuses sont celles qui renoncent à introduire une action en justice quand cela s'avère nécessaire.

Les raisons du non-recours sont diversifiées: la non-conscience d'être sujet de droit, le manque d'information, la peur de comparaître devant un tribunal, les frais inhérents à une action en justice, la crainte des conséquences d'une décision, même favorable, pour l'avenir (en cas de recours contre une instance dont on continuera à dépendre, par exemple) ... Pour les personnes les plus pauvres, ces divers obstacles se cumulent.

Connaître l'ampleur du non-recours et en comprendre les raisons constituent une étape nécessaire pour lutter contre ce phénomène. Un inventaire des éléments de connaissance déjà disponibles est un premier travail à mener, suivi le cas échéant par des enquêtes qualitatives approfondies.

RESOLUTION 61: OUTILLER LES ACTEURS CENTRAUX DE L'AIDE JURIDIQUE

Au cours des rencontres préparatoires à la rédaction de ce rapport, les Commissions d'aide juridique (CAJ) ont été qualifiées d'instances intéressantes pour accroître l'accessibilité de la justice, tant par les missions qui lui sont confiées¹²⁵ que par la composition mixte de ses membres¹²⁶.

De nombreux acteurs ont cependant pointé des améliorations à apporter pour optimiser le travail des CAJ.

PISTE 1. *Prévoir une représentation des justiciables démunis*

Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent demandent d'être représentées au sein des CAJ. Le législateur n'a pas prévu cette possibilité mais elle existe pour d'autres instances qu'il a créées, par exemple pour la Commission consul-

¹²⁵ Les Commissions d'aide juridique sont notamment chargées d'organiser les permanences d'aide juridique de première ligne assurées par des avocats, de promouvoir la concertation et la coordination entre les organisations d'aide juridique, de veiller à la diffusion d'informations relatives à l'existence et aux conditions d'accès à l'aide juridique (art. 508/3 du Code judiciaire).

¹²⁶ Les Commissions d'aide juridique sont composées du barreau, de représentants de centres publics d'action sociale et d'organisations d'aide juridique agréées (art. 508/2 § 3 du Code judiciaire).

tative fédérale de l'aide sociale. Cette Commission est composée notamment « de 14 membres, désignés sur la base de leur expérience et expertise dans les matières qui entrent dans les compétences de la Commission consultative. En font partie: ... trois représentants d'associations de pauvres, proposés par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale... »¹²⁷.

PISTE 2. *Veiller à la représentation effective des différentes composantes de la CAJ*

Les CPAS sont fréquemment surreprésentés par rapport aux organisations agréées. Pour remédier à cette situation de fait, rendue possible par la législation¹²⁸, des professionnels suggèrent d'assouplir les conditions d'agrément¹²⁹. Parmi celles-ci figure la mise à disposition d'un juriste; cette exigence constitue le principal obstacle à l'agrément d'organisations. Certains acteurs demandent que l'arrêté royal explicite davantage la notion « de mettre à disposition une personne titulaire d'un diplôme de docteur ou de licencié en droit ». Faut-il un juriste salarié ou un conventionnement avec un organisme externe (barreau, CPAS) suffit-il ?

PISTE 3. *Instaurer un système de présidence tournante*

De manière récurrente, l'inégalité de position des différentes composantes des CAJ (barreau, CPAS, organisations d'aide juridique agréées) a été évoquée. Afin de pallier cet état de fait, certaines CAJ organisent une présidence tournante. Pour que ce système ne dépende pas du bon vouloir de chaque CAJ, il est demandé de rendre obligatoire ce mode de fonctionnement, en insérant un article à ce sujet dans l'arrêté royal du 20 décembre 1999.

PISTE 4. *Étendre les compétences des CAJ*

Certains acteurs souhaitent que les CAJ puissent jouer un rôle dans l'aide juridique de deuxième ligne et dans le cadre de l'assistance judiciaire. Ils estiment qu'un tel élargissement de compétences serait une source de motivation supplémentaire pour les membres des CAJ.

D'autres ont exprimé encore davantage d'ambition: ils souhaitent que les CAJ deviennent de véritables pôles de connaissance et de réflexion des rapports entre autorités judiciaires et justiciables défavorisés. Ils proposent par exemple que la Commission soit chargée de faire un relevé de la jurisprudence relative à des matières pertinentes pour la lutte contre la pauvreté. De telles instances existent dans d'autres pays, au Canada par exemple.

PISTE 5. *Revoir les moyens financiers accordés aux CAJ*

Certains professionnels déplorent le manque de moyens financiers qui empêcherait les Commissions d'assumer leurs missions légales. Pour d'autres, le problème n'est pas tant le manque de moyens financiers que leur répartition: des CAJ sont dans l'incapacité de faire face au coût des consultations qu'elles organisent, tandis que d'autres n'arrivent pas à épuiser le budget qui leur est alloué.

PISTE 6. *Activer le système de convention tripartite*

Certaines CAJ établissent une convention avec le barreau et le CPAS. Celle-ci permet notamment d'organiser les permanences d'aide juridique de première ligne dans les locaux du CPAS, et de rétribuer l'avocat chargé de dispenser cette aide. Des modèles de convention existent, par exemple celui élaboré par la CAJ de Nivelles, et pourraient être utilisés par d'autres CAJ.

RESOLUTION 62: AMELIORER L'INFORMATION CONCERNANT L'AIDE JURIDIQUE

De nombreux acteurs proposent une aide juridique de première ligne : associations, barreaux, CPAS, maisons de Justice, ... Pour y recourir, il importe que le citoyen en connaisse l'existence et soit informé de leurs missions. Pour demander l'aide juridique de deuxième ligne, la personne doit s'adresser au Bureau d'aide juridique (BAJ) ou à un avocat volontaire. Ici aussi, une information correcte de la procédure à suivre est un préalable nécessaire.

PISTE 1. *Évaluer la mission d'information des Commissions d'Aide Juridique*

Le législateur a expressément prévu cette mission d'information et l'a confiée aux Commissions d'aide juridique ; il leur demande d'exercer cette tâche avec une vigilance particulière "auprès des groupes sociaux les plus vulnérables"¹³⁰.

¹²⁷ Art. 2 §1 de l'Arrêté royal du 21 juin 2001 réglant la composition, les compétences et le fonctionnement de la Commission consultative fédérale de l'aide sociale, M.B., 22 septembre 2001.

¹²⁸ Art. 8 §2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999 déterminant les modalités relatives à l'agrément des organisations d'aide juridique ainsi qu'à la composition et au fonctionnement de la commission d'aide juridique et fixant les critères objectifs pour l'allocation d'un subside aux commissions d'aide juridique, en exécution des articles 508/2, §3, alinéa 2, et 508/4, du Code judiciaire

¹²⁹ Art. 2 de l'arrêté royal du 20 décembre 1999

¹³⁰ Article 508/3 3° du Code judiciaire.

Il convient d'évaluer si ces derniers ont effectivement accès à l'information lorsqu'ils le souhaitent.

Les lieux dans lesquels l'information se donne sont déterminants pour son accessibilité, a-t-il été souvent dit au cours des concertations et des rencontres provinciales.

- La proximité géographique est un élément important: une cartographie des services d'aide juridique, agréés ou non, permettrait de vérifier la répartition dans l'espace des points d'information, de détecter les lieux trop peu desservis.
- La symbolique des lieux joue également un rôle. Ainsi par exemple, les maisons de justice, parce qu'elles sont impliquées dans des mesures de probation ou de défense sociale, peuvent être mal perçues par les personnes fragilisées qui cherchent simplement une information. Par contre, des lieux fréquentés plus spontanément, comme les maisons communales, les maisons médicales ou les centres de planning familial, sont susceptibles d'être de bons canaux d'information.

PISTE 2. *Encourager des démarches 'pro actives'*

Des services qui dispensent une aide juridique reconnaissent ne pas parvenir à entrer en contact avec des personnes qui vivent dans un isolement social extrême.

Face à ce constat, des professionnels ont pris l'initiative de rencontrer des citoyens sur leurs lieux de vie, par exemple dans une gare. Ils témoignent du fait qu'ils atteignent ainsi des personnes qu'ils n'auraient pas connues autrement.

La création d'une structure au sein de laquelle collaborent des représentants du barreau et des services communaux, comme celle qui existe à Saint-Gilles par exemple, est également une pratique intéressante en termes de justice de proximité.

Certains CPAS donnent des informations relatives à l'aide juridique dans les courriers qu'ils envoient aux usagers. Cette pratique contribue aussi à informer sans attendre une demande. Il est proposé que d'autres instances en contact avec une population précaire, comme les communes, l'Office des étrangers notamment, adoptent cette manière de faire.

PISTE 3. *Créer un répertoire de l'aide juridique*

Des participants aux réunions préparatoires à la rédaction de cette orientation ont plaidé pour l'élaboration d'un répertoire de l'aide juridique par secteur géographique. Un tel outil permettrait aux personnes désirant obtenir une information de savoir où s'adresser et aux professionnels d'orienter les usagers vers le service approprié. Certains barreaux disposent déjà de cette information, mais elle semble peu, voire pas, diffusée. A Namur, le secteur associatif et le CPAS ont rédigé ensemble un répertoire de ce type. Les CAJ pourraient impulser une telle démarche et veiller à la mise à jour régulière du répertoire.

RESOLUTION 63: FACILITER L'ACCES FINANCIER A LA JUSTICE

Les honoraires des avocats et les frais de procédure pèsent lourd dans un petit budget. Si le montant à payer constitue un frein, l'incertitude quant à la somme finale à déboursier en est un aussi.

PISTE 1. *Relever les plafonds de revenus ouvrant le droit à la gratuité de l'aide juridique de deuxième ligne*

Des services de première ligne signalent qu'il arrive de plus en plus souvent que des personnes qui s'adressent à eux renoncent à une action en justice parce que, disposant de revenus à peine supérieurs au plafond prévu, elles n'ont pas droit à l'aide juridique.

Tous les professionnels de la justice qui ont participé aux rencontres provinciales et aux concertations précisent qu'un relèvement du seuil d'accès à l'aide juridique doit être accompagné d'une augmentation du budget y afférent. Si tel n'était pas le cas, l'aide apportée risquerait d'être de moindre qualité vu l'augmentation de la charge de travail liée au plus grand nombre d'ayants droit ou de relever du bénévolat caritatif et non du service public.

PISTE 2. *Etudier, avec les acteurs concernés, les diverses propositions existantes visant à lever les obstacles d'ordre financier à l'accès à la justice*

- Un avant-projet de loi vise à inciter le citoyen à souscrire une assurance protection juridique, en en rendant obligatoire l'insertion dans les contrats d'assurance familiale. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont exprimé de sérieux doutes quant au recours des personnes démunies à ce type de contrat et à son accessibilité financière. En outre, il existe un risque, inhérent au secteur privé, de voir des compagnies refuser d'assurer certaines personnes.
- La Plate-forme 'Justice pour tous' propose de créer un Fonds d'accès à la justice alimenté par la fiscalité directe ou indirecte et par une participation des justiciables proportionnelle à leur aisance matérielle¹³¹. Cette proposition vise également à assurer un

¹³¹ La Plate-forme « Justice pour Tous » est actuellement soutenue par l'ASBL Droits des Jeunes, le Collectif contre l'exclusion (emploi et revenus pour tous), l'asbl Espace social Télé-Service, l'asbl Free clinic, la Ligue des Droits de l'Homme, le Mouvement Ouvrier Chrétien, l'asbl Solidarités nouvelles Wallonie, le Syndicat des Avocats pour la Démocratie, l'asbl Syndicat des locataires.

accès inconditionnel à l'intervention immédiate d'un avocat car demander aux justiciables défavorisés d'accomplir des formalités avant d'obtenir l'aide d'un avocat et leur supprimer cette aide dès que leurs revenus dépassent un certain plafond n'est pas compatible avec le principe de 'l'égalité des armes' qui doit être garantie à tous les justiciables. La vérification de la situation financière doit pouvoir s'opérer en cours de traitement du dossier et tenir compte des fluctuations temporaires qui sont d'autant plus fréquentes que l'on est en présence de couches fragilisées de la population (voir orientation revenu (II), résolution 5, piste 4).

- Au cours des discussions sur l'accès financier, la barémisation des honoraires d'avocats a également été évoquée, même si elle concerne surtout les justiciables qui n'ont pas droit à l'aide juridique de deuxième ligne. La barémisation contribue à lever l'incertitude relative aux frais finaux à payer qui provoque beaucoup d'angoisse. Certains professionnels comparent ce système avec celui pratiqué dans le secteur des soins de santé. Les avocats auraient le choix d'adhérer ou non au barème, comme les médecins ont le choix de se conventionner ou non.

PISTE 3. *Débattre de la répétabilité en termes d'accès égalitaire à la justice*

Une incertitude juridique existe aujourd'hui quant à la répétabilité des honoraires et des frais d'avocat, c'est-à-dire la possibilité pour la partie gagnante de demander à la partie adverse le remboursement des honoraires de son avocat ainsi que des frais¹³². Il est donc nécessaire de légiférer en la matière.

Plusieurs professionnels qui ont participé aux travaux de préparation de ce rapport craignent que le principe de la répétabilité n'aggrave encore le constat actuel de l'existence d'une justice à deux vitesses parce qu'il augmenterait le risque financier – montant et incertitude – lié à une procédure judiciaire et dissuaderait les personnes pour lesquelles le coût de la justice constitue déjà aujourd'hui un obstacle, d'entamer un procès.

RESOLUTION 64:

SIMPLIFIER LES DEMARCHES ADMINISTRATIVES A ACCOMPLIR POUR DEMANDER L'AIDE JURIDIQUE DE DEUXIEME LIGNE ET L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

Les personnes démunies qui veulent se défendre en justice ou entamer elles-mêmes une procédure doivent franchir de nombreuses étapes: rassembler les documents exigés pour introduire une demande d'aide juridique de deuxième ligne, faire la file aux permanences du Bureau d'aide juridique, attendre la décision du BAJ, introduire une demande d'assistance judiciaire ...

PISTE 1. *Instaurer une procédure unique pour l'obtention de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire*

Une procédure unique allégerait les démarches administratives. Depuis 1998, les conditions d'octroi de ces deux types d'aide ont été harmonisées, mais les procédures d'obtention restent distinctes. Le Conseil d'Etat procède déjà de cette façon: pour obtenir l'assistance judiciaire, il suffit de démontrer qu'un avocat a été désigné.

PISTE 2. *Réduire au minimum nécessaire le nombre de pièces justificatives exigées*

Certains documents exigés lors d'une demande d'aide juridique ne sont pas toujours utiles car ils font double emploi. Par exemple, exiger une composition de ménage à un demandeur dont on sait qu'il est chômeur isolé n'a pas de sens. Il n'est pas nécessaire, non plus, de demander les preuves de revenus du conjoint lorsque la personne a montré qu'elle percevait une allocation de chômage au taux de chef de ménage.

PISTE 3. *Compléter la liste des personnes présumées disposer de faibles revenus*

Certaines catégories de personnes sont dispensées de fournir des preuves de revenus. Les participants aux rencontres préparatoires à ce rapport demandent que les personnes en règlement collectif de dettes, puissent aussi bénéficier d'office de la gratuité de l'aide juridique de deuxième ligne, moyennant un justificatif de leur situation.

Quant aux personnes surendettées qui ne sont pas en règlement collectif de dettes, elles devraient beaucoup plus aisément bénéficier de la gratuité de l'aide juridique même si leurs revenus dépassent le plafond, grâce à la possibilité de tenir compte des charges résultant d'un endettement exceptionnel. Cette notion devrait être définie plus explicitement dans l'arrêté royal¹³³.

PISTE 4. *Rendre accessibles aux acteurs de l'aide juridique de deuxième ligne certaines banques de données par informatique*

Pour éviter d'imposer des démarches administratives à des personnes déjà fragilisées, certains acteurs ont évoqué l'idée d'un accès informatisé à des banques de données existantes. Les avocats peuvent déjà, aujourd'hui, consulter le registre national, sans toutefois en disposer librement et automatiquement. La même prudence est de mise en cas d'informatisation de l'accès aux données. Il

¹³² Un arrêt de la Cour de Cassation du 2 septembre 2004 consacre le principe de la répétabilité en matière contractuelle.

¹³³ Arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité du bénéfice de l'aide juridique de 1^{ère} ligne et de la gratuité partielle ou totale du bénéfice de l'aide juridique de 2^{ème} ligne et de l'assistance judiciaire, M.B., 24 décembre 2003.

conviendrait de préciser qui a un accès et à quelles données. Plusieurs participants aux concertations insistent sur la vigilance à exercer quant au respect de la vie privée des justiciables. L'utilisation d'un réseau informatique fait craindre à certains une perte de souplesse, actuellement possible, pour apprécier une situation.

PISTE 5. *Abroger l'article 508/9 § 1 du Code judiciaire*

« Pour l'obtention d'une aide juridique de deuxième ligne partiellement ou entièrement gratuite, les personnes accordant l'aide juridique de première ligne renvoient le demandeur vers le bureau ».

Si on interprète de manière très stricte cette disposition, elle peut vouloir dire qu'un passage en première ligne est un préalable obligatoire. Dans les faits cependant, cette disposition est tombée en désuétude. L'abrogation de cet article lèverait toute ambiguïté.

RESOLUTION 65: AMELIORER LA COMMUNICATION ENTRE LES AUTORITES JUDICIAIRES ET LES CITOYENS

Lors des concertations et des moments de rencontres provinciales, le style utilisé dans les actes de procédure et les décisions de justice a été unanimement pointé comme obstacle à l'accès à la justice.

PISTE 1. *Généraliser des modèles d'actes de procédure lisibles par tous*

Une proposition de loi très concrète en vue de simplifier le langage judiciaire¹³⁴ existe mais n'a pas encore été suivie d'effets. Elle s'est inspirée des réflexions de professionnels (juges, avocats, huissiers, greffiers et travailleurs sociaux) qui se sont penchés sur la question, sous la coordination de la Fondation Roi Baudouin, en collaboration avec le Bureau du Conseil en Lisibilité et le Centre pour l'égalité des Chances. Un tel exercice reste à faire en matière pénale.

PISTE 2. *Rendre les jugements compréhensibles*

Dans le cadre des concertations, des professionnels ont attiré l'attention sur la pertinence des propositions de l'Association Syndicale des Magistrats (ASM) relatives à la rédaction des jugements en matière civile, visant à ce qu'ils puissent être compris par un non-initié du droit¹³⁵. Il n'est pas inutile de rappeler que les justiciables ne bénéficient pas toujours du soutien d'un avocat pour prendre connaissance d'un jugement.

Les propositions de l'ASM concernent la structure des jugements, leur contenu, le vocabulaire et la syntaxe utilisés. Concrètement ces propositions visent notamment à:

- Supprimer les expressions latines, les « attendu que », les expressions complexes, telle que « statuant contradictoirement » ;
- Eviter les doubles négations ;
- Formuler une idée par phrase ;
- Inverser l'ordre des éléments du jugement de manière à ce que la décision apparaisse en première page.

La Cour de Cassation a déjà fait sienne certaines de ces recommandations, ainsi que quelques juges de paix. Un grand nombre de ces suggestions peuvent être transposées dans les décisions rendues en matière pénale.

PISTE 3. *Envoyer systématiquement une copie du jugement aux parties*

Contrairement aux jugements civils, les jugements en matière pénale ne sont pas envoyés aux parties. Pour en obtenir une copie, celles-ci doivent remplir une série de formalités: se rendre au greffe, introduire une demande et faire compléter des bons de greffe pour le paiement. Une proposition de loi vise à envoyer une copie non signée du jugement à toutes les parties, qu'elles soient ou non représentées par un avocat¹³⁶. La Charte de l'assuré social prévoit une communication d'office des décisions des administrations aux personnes concernées. Rien ne justifie qu'en matière judiciaire, il n'en soit pas de même.

PISTE 4. *Attribuer aux greffiers un rôle didactique*

Les greffiers peuvent jouer un rôle capital en matière d'information des justiciables. Par exemple, des personnes ignorent qu'un jugement doit être signifié et ne saisissent pas la portée de cet acte. Le greffier est bien placé pour leur donner une explication orale, plus accessible qu'une information écrite.

¹³⁴ Chambre des Représentants de Belgique, 7 août 2003, Proposition de loi modifiant l'article 43 du Code judiciaire, en vue de simplifier le langage judiciaire, Doc. 51 0158/001.

¹³⁵ Association Syndicale des Magistrats, *Dire le droit et être compris: comment rendre le langage judiciaire plus accessible? Vade-mecum pour la rédaction des jugements*, 2002.

¹³⁶ Chambre des Représentants de Belgique, Proposition de loi modifiant le Code judiciaire afin de rendre compréhensibles les jugements et arrêts, 7 octobre 2004, Doc. 51 1366/001.

RESOLUTION 66: AMELIORER LA FORMATION DES PROFESSIONNELS

La demande de formation est formulée tant par des professionnels que par des associations. Elle porte à la fois sur la capacité d'écoute et de dialogue des intervenants et sur l'expertise juridique. Elle concerne les acteurs du monde judiciaire mais aussi ceux du social (voir orientation formation (XIII)).

RESOLUTION 67: EVALUER LA LOI RELATIVE A LA MEDIATION¹³⁷

La médiation comme mode alternatif de résolution des conflits est fort valorisée actuellement: elle devrait permettre de réduire le nombre de procès et résorber l'arriéré judiciaire, d'alléger la tâche du juge, de dépasser la culture de l'affrontement et favoriser l'émergence de solutions négociées, d'éviter les procès longs et coûteux.

Certains participants aux rencontres préparatoires craignent cependant que la médiation ne devienne une justice de deuxième classe, aboutissant à des accords par lesquels la partie la plus faible verrait le respect de ses droits diminué.

La loi devrait faire l'objet d'une évaluation un an après son entrée en vigueur (le 30 septembre 2005) pour vérifier si ces craintes sont fondées. Il convient également d'examiner si les matières auxquelles les personnes démunies sont le plus souvent confrontées entrent effectivement dans le champ d'action de cette législation.

¹³⁷ Loi du 21 février 2005 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation, M.B., 22 mars 2005.