

# I. Justice

---

La justice sert de levier à une véritable égalité des droits pour tous. Renforcer l'accès à la justice est une manière efficace de lutter contre la vulnérabilité des personnes pauvres.

Bien que le droit d'accès à la justice ne soit pas repris expressément dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), la Cour européenne des Droits de l'Homme le déduit de l'article 6 de la CEDH. La Constitution ne prévoit pas non plus explicitement l'accès à la justice mais bien différentes formes du droit d'accès à la justice, telles que l'aide juridique de première et de deuxième ligne ainsi que l'assistance judiciaire, précisées dans le Code judiciaire. Le droit à l'aide juridique est cité dans la Constitution comme l'un des éléments du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine<sup>5</sup>.

Les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité rencontrent cependant encore beaucoup de difficultés à exercer le droit d'accès à la justice; il s'agit souvent pour elles d'un véritable parcours du combattant.

A la demande des participants à la concertation, nous structurons les trois premières parties de ce chapitre en suivant les différentes étapes à franchir pour accéder à la justice. Les trois dernières parties se focalisent sur des éléments qui ont fait l'objet d'une attention spécifique durant les échanges.

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont fortement insisté sur une condition préalable, en amont de l'accès à la justice, à laquelle on ne prête généralement pas attention, celle d'avoir conscience d'être un sujet de droit (1). Ce n'est que lorsque cette condition est remplie que la question de l'information sur les droits, trop souvent présentée comme premier obstacle à l'accès à la justice, se pose (2). Et ce n'est que lorsque les personnes ont eu accès à l'information qu'elles peuvent en connaissance de cause décider d'introduire une action en justice ou de faire usage de modes alternatifs de règlement de conflits (3).

Vu les nombreux obstacles que rencontrent les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité pour faire valoir leurs droits en justice, l'action d'intérêt collectif est une piste intéressante à creuser (4). De même, introduire des 'causes significatives' contribue à faire remonter des situations qui posent question en termes de droit mais ne remontent généralement pas jusqu'aux cours et tribunaux (5).

Nous abordons aussi brièvement la question du financement de la justice, particulièrement pertinente dans le cadre d'une réflexion sur les services publics (6).

Nous terminons par des recommandations aux autorités publiques, responsables de réaliser progressivement mais le plus rapidement possible le droit d'accès à la justice.

---

<sup>5</sup> Article 23, paragraphe 3, 2° de la Constitution.

## 1. En amont de l'accès à la justice

L'accès à la justice est entravé par de nombreux éléments, en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté. Trop souvent, on suppose qu'elles ne se tournent pas vers la justice pour des raisons essentiellement financières. La problématique du droit d'accès à la justice dépasse cependant l'aspect purement financier, plusieurs facteurs jouent un rôle comme le non-recours ou le nonaccès au droit.

### 1.1. Non-conscience d'être un sujet de droits

*"Les gens vivant dans la pauvreté ne connaissent pas leurs droits et ne savent même pas qu'ils ont des droits. Beaucoup sont expulsés de leur logement sans savoir que dans de telles situations, ils ont certains droits."*<sup>6</sup>

Un obstacle crucial dans l'accès à la justice est l'ignorance que l'on est un sujet de droits, à savoir un titulaire de droits. Un accès à la justice implique en effet un accès au droit. Les personnes vivant dans la pauvreté ne savent souvent pas qu'elles ont des droits et qu'elles peuvent les faire imposer via le tribunal. Cette situation entraîne dès lors le 'non-recours', c'est-à-dire que les personnes qui ont des droits ne les revendiquent pas. Les raisons du non-recours sont multiples. L'une d'entre elles touche plus particulièrement les personnes qui vivent dans la grande pauvreté. Aucun droit fondamental ne résiste à l'épreuve de la pauvreté que ce soit le droit à un logement décent, à la protection de la vie familiale ou de la santé etc. A force de voir leurs droits bafoués, les personnes finissent par penser qu'elles n'ont pas de droits. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent insistent sur cette raison du non-recours au droit, en amont des autres causes.

Elles soulignent aussi que cette non-conscience d'être un sujet de droits est alimentée par le fait

que de plus en plus de personnes pauvres font l'objet d'une mesure contrainte d'administration des biens et de la personne. Elles qualifient ce statut de 'mort civile'. Souvent, les personnes concernées ne comprennent pas pourquoi elles font l'objet d'une telle protection, qu'elles confondent souvent avec le règlement collectif de dettes. Elles ont peu de contacts avec leur administrateur, qui les rencontre trop peu souvent, ce qui fait qu'elles ne comprennent pas les décisions de celui-ci et se sentent en outre dépossédées de leur droit de gérer elles-mêmes leurs biens. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent signalent aussi des situations dans lesquelles le droit au respect de la vie privée et le droit d'association est violé. Elles ont donné l'exemple d'un administrateur qui gère le courrier personnel et ne le transmet pas, bien que la loi le prévoit. Elles ont ainsi témoigné d'une personne qui a été convoquée plusieurs fois par l'Onem mais qui n'a jamais pu prendre connaissance de ces courriers et a perdu par conséquent son allocation de chômage ; elles ont aussi parlé d'une personne à qui les lettres que lui adressait une association ne lui étaient pas remises, l'empêchant ainsi de prendre part aux activités de celle-ci. Des participants ont évoqué des administrateurs qui font trop souvent usage des frais 'extraordinaires' pour augmenter leur rémunération et ont demandé de prévenir de tels non-respects des droits. Un contrôle judiciaire insuffisant des administrateurs augmente, selon les participants à la concertation, le risque d'abus. Outre l'évaluation des administrateurs, il est demandé aussi qu'une évaluation des juges de paix, chargés de missions essentielles, comme la désignation des administrateurs, le suivi de ceux-ci, ... soit faite par le chef de corps.

Lors de la concertation, la nécessité d'un contrôle simplifié a aussi été soulignée. Certains avocats qui constatent des abus par un autre administrateur ne seront pas enclins à le signaler formellement et à transmettre un nom. Même en cas de communication formelle, la procédure peut être

<sup>6</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

très longue vu qu'il faut suivre une certaine hiérarchie.

Souvent, la manière dont les administrateurs s'adressent aux personnes protégées, et le ton qu'ils utilisent, est problématique et la question a été posée durant la concertation de savoir comment évaluer cela. La désignation d'un membre de la famille comme administrateur peut être une piste intéressante à cet égard mais cela risque de rendre plus difficile la relation entre les membres de la famille et de plus, les conditions pour une telle désignation sont strictes.

Le fait que des personnes qui vivent dans la pauvreté sont 'forcées' de demander un tel statut pour elles-mêmes est particulièrement interpellant. Certains services ou institutions conditionnent en effet l'octroi de droits à la mise sous administration. Les personnes vulnérables 'contraintes' de faire une telle démarche évaluent cependant difficilement les conséquences d'une administration de biens et de la personne.

L'administration provisoire a été profondément modifiée en 2013 avec l'introduction d'un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine<sup>7</sup>. Cette loi semble offrir quelques garanties pour dépasser les problèmes évoqués. Elle prévoit une seule réglementation de protection pour les personnes majeures comportant deux volets: une protection des biens et une protection des personnes<sup>8</sup>. Ces deux types de protection peuvent être exercés par deux administrateurs différents<sup>9</sup>, ce qui rend possible une certaine surveillance mutuelle. La nouvelle loi essaie de donner une place centrale à l'autonomie de la personne protégée, en examinant d'abord si une aide, un simple accompagnement, suffit. Ce n'est que si une telle aide est insuffisante que le juge de paix décide d'une représentation (complète) de la personne comparable à celle de l'ancien système<sup>10</sup>. Un statut de protection peut

être utile, et même parfois nécessaire, mais ne devrait valoir que pour une période déterminée, avec un projet clair de sortir de l'administration, de façon à ce que la personne protégée puisse se considérer comme un sujet de droit et à ce que son autonomie soit garantie<sup>11</sup>.

## 1.2. Conscience d'être un sujet de droits mais non exercice

Il arrive que des droits, bien qu'ils soient connus, ne soient pas revendiqués et exercés pour diverses raisons. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent témoignent en outre de la peur de celles-ci de voir les droits entrer en concurrence et se contredire. C'est par exemple le cas pour des personnes pauvres qui veulent faire valoir leur droit au logement en introduisant une plainte contre le propriétaire de l'immeuble insalubre qu'elles occupent. Elles courent le risque que les services d'aide à la jeunesse interviennent, s'il y a une expulsion et qu'elles se retrouvent à la rue, et que leurs enfants soient placés dans une institution ou une famille d'accueil ; c'est alors le droit à la protection de la vie familiale qui est mis à l'épreuve. Les personnes pauvres ont en outre peur qu'on découvre, à l'occasion de l'exercice d'un droit, d'autres problèmes<sup>12</sup>.

C'est ainsi par exemple que *“Madame D. a appris que pour obtenir une allocation loyer, la maison devait répondre à de fortes exigences. Elle craignait que la maison lui soit refusée et est partie de l'idée qu'elle n'aurait quand même pas droit à une allocation loyer. Sur l'insistance du CPAS, Madame D. a introduit une demande et un contrôle de la maison a eu lieu. Il est apparu que la maison présentait de graves défauts et qu'il n'était donc pas possible d'obtenir une allocation loyer. De plus, le bourgmestre a déclaré plus tard que le*

<sup>7</sup> Loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, *Moniteur Belge*, 14 juin 2013.

<sup>8</sup> Article 492/1 du Code civil.

<sup>9</sup> Article 496/3 du Code civil.

<sup>10</sup> Article 492/2 du Code civil.

<sup>11</sup> Luttes Solidarités Travail (mars 2015). “Un Administrateur de biens”, *La main dans la main*, n° 322, p. 2.

<sup>12</sup> Colloque ‘Pauvreté et ineffectivité des droits, Nonaccès et non-recours aux droits’ du 16 décembre 2014 au Sénat, [http://www.luttepauvrete.be/colloque\\_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits\\_16decembre2014.htm](http://www.luttepauvrete.be/colloque_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits_16decembre2014.htm)

logement était inadapté et le propriétaire a reçu deux mois pour procéder à la remise en état. Durant les travaux, une fuite de gaz a aussi été détectée. Pour madame D., c'était trop et elle est repartie à la recherche d'un autre logement. Elle a eu de la chance et en a trouvé un autre: plus petit mais en ordre. Madame D. n'a plus osé demander une allocation loyer."<sup>13</sup>

Les personnes qui vivent dans la pauvreté craignent les contrôles et les atteintes à leur vie privée qui peuvent être liés à l'exercice de leurs droits. De plus, elles ne veulent pas être stigmatisées<sup>14</sup>.

Une autre importante raison du non-exercice des droits est la non-pertinence de l'offre, lorsqu'elle ne correspond pas aux besoins ou aux valeurs des personnes qui vivent dans la pauvreté<sup>15</sup>. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont donné comme exemple de loi non appropriée le fait que les personnes pauvres isolées qui veulent héberger des personnes sans-abri chez elles risquent de voir diminuer leur allocation parce qu'elles peuvent être considérées comme 'cohabitants'. Une telle législation porte atteinte à la solidarité et n'est pas compatible avec les aspirations de personnes.

## 2. Accès à l'information

*"Je n'étais pas informé du fait que je pouvais d'abord demander un avis juridique gratuit, ce qui fait que j'ai fait moi-même pris un avocat qui coûte cher, avant d'être d'abord bien informé."*<sup>16</sup>

### 2.1. Aide juridique de première ligne

L'aide juridique de première ligne est "l'aide juridique accordée sous la forme de renseignements pratiques, d'information juridique, d'un premier avis juridique ou d'un renvoi vers une instance ou une organisation spécialisées"<sup>17</sup>.

Il faut tout d'abord noter que suite au transfert de cette matière vers les Communautés, des décrets seront adoptés, qui pourront modifier les règles relatives à l'aide juridique de première ligne. Les discussions durant la concertation ont été menées en référence au système actuel mais peuvent certainement contribuer utilement aux travaux en vue de l'adoption de nouvelles règles.

L'aide juridique de première ligne peut être assurée tant par des avocats que par des 'organisations d'aide juridique' tels que boutiques de droit, syndicats, CPAS et CAW's<sup>18</sup>. La prestation de services juridiques par les CPAS, lorsqu'elle est proposée, peut prendre deux formes. La plupart optent pour la forme dans laquelle, à certains moments, en concertation avec le barreau, un avocat vient tenir une permanence. Une seconde forme est l'engagement par le CPAS d'un juriste. Des témoignages apportés lors de la concertation, il ressort que le second modèle est préférable. Un juriste lié au CPAS dispose en effet de plus de temps pour traiter les dossiers et peut le cas échéant orienter de façon plus avertie vers le bon service. Dans le cas de l'aide juridique par des avocats du barreau, plusieurs problèmes surgissent. Etant donné que les permanences sont

<sup>13</sup> Témoignage d'ATD Quart Monde Belgique durant le Colloque 'Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits' du 16 décembre 2014 au Sénat, [http://www.luttepauvrete.be/colloque\\_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits\\_16decembre2014.htm](http://www.luttepauvrete.be/colloque_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits_16decembre2014.htm)

<sup>14</sup> Mazet Pierre (2014). *Le non recours par non demande : mise en question de la pertinence de l'offre publique*, Paper présenté au Colloque 'Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits' du 16 décembre 2014 au Sénat, [http://www.luttepauvrete.be/publications/colloq\\_nontakeup/Pierre%20Mazet.pptx](http://www.luttepauvrete.be/publications/colloq_nontakeup/Pierre%20Mazet.pptx)

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Témoignage d'une femme seule avec charge de famille, extrait du projet LUNA, du *Nederlandstalige Vrouwenraad*.

<sup>17</sup> Article 508/1, 1° du Code judiciaire, introduit par la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique, *Moniteur Belge*, 22 décembre 1998.

<sup>18</sup> Article 508/5, §1 alinéa 1 du Code judiciaire.

prévues à certains moments, les avocats n'étant parfois présents qu'une demi-journée par semaine voire moins, un manque de temps apparaît. Cela ressort du témoignage d'une association dans laquelle des personnes pauvres se reconnaissent, selon lequel la permanence au sein d'un CPAS n'a parfois lieu qu'une fois par mois et ce durant seulement deux heures. L'avocat dispose donc souvent de trop peu de temps pour traiter le dossier, expliquer les documents et le jargon juridique, et fournir un avis au justiciable. L'accent est alors plutôt mis sur l'orientation. Pour les justiciables, c'est frustrant : après le rendez-vous, ils n'ont pas mieux compris leur dossier et n'ont pas le sentiment d'avoir été compris. L'*Ordre van Vlaams Balies (OVB)* fait remarquer que les avocats ont une expertise collective, un savoir-faire en ce qui concerne la médiation et la procédure, la confrontations avec des magistrats. Ces expériences donnent une autre base qu'une simple formation de juriste. L'*OVB* trouve important que les justiciables puissent faire appel à cette expertise.

Les barreaux eux-mêmes organisent aussi des permanences pour l'aide de première ligne dans les palais de justice, dans les justices de paix et dans les maisons de justice. C'est surtout l'accès aux maisons de justice qui a fait l'objet de critiques. L'accès effectif est rendu difficile, selon les participants à la concertation, pour deux raisons relatives à l'ancrage organisationnel des maisons de justice. D'abord, elles sont réparties par arrondissement judiciaire, alors que les justices de paix par exemple sont organisées par canton. Avec la récente réforme de la justice, les arrondissements ont en outre été ramenés de 27 à 12. Cet élargissement d'échelle est désavantageux pour les personnes pauvres qui sont limitées dans leur mobilité et ont donc besoin de structures juridiques géographiquement plus proches. Le second obstacle réside dans le fait que les maisons de justice exercent aussi des missions pénitentiaires, par exemple l'accompagnement de mesures de probation. Des personnes qui vivent dans la pauvreté connaissent surtout les maisons

de justice dans ce contexte et hésiteront à demander de l'aide juridique à la même instance.

L'aide juridique de première ligne peut aussi être renforcée par des organisations reconnues ou non. La plupart des organisations s'adressent cependant à un public cible spécifique et sont spécialisées dans un domaine déterminé du droit. Cette offre diversifiée de services juridiques est clairement une plus-value pour les personnes vulnérables qui peuvent ainsi s'adresser à différents services. Cela peut cependant constituer un obstacle pour celles qui vivent dans la pauvreté et augmente le risque d'être réorienté, ce qui fait que certaines personnes ne sont probablement jamais aidées parce qu'elles sont mal orientées ou qu'elles ne suivent pas les conseils reçus. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent plaident depuis longtemps pour l'élaboration d'un répertoire de l'aide juridique par zone géographique, de sorte que les personnes qui cherchent de l'information sachent où elles peuvent trouver une aide juridique et que les professionnels disposent d'un fil conducteur pour une orientation efficace.

À côté d'offres spécifiques, une offre générale est aussi nécessaire. Un exemple dans ce sens a été donné par le Service Justice de Proximité de la commune de Saint-Gilles qui dispose de juristes travaillant sans rendez-vous et qui fournissent une information juridique claire, actuelle et gratuite dans tous les domaines.

Durant la concertation, il a toutefois été dit que la première ligne est trop limitée et qu'on y pose souvent déjà des actes relevant de la deuxième ligne (voir 3.5.). La limite entre les deux formes d'aide est parfois très floue. Ainsi, la rédaction d'une lettre par celui qui fournit l'aide de première ligne peut aussi être considérée comme relevant de la compétence exclusive des avocats de deuxième ligne, vu qu'il peut déjà être ici question du traitement du dossier. Les participants à la concertation se demandent comment de tels chevauchements entre première et deuxième ligne seront abordés dans les décrets à venir.

### 2.1.1. Rôle de la Commission d'aide juridique

Depuis 1998, il y a dans chaque arrondissement judiciaire un organe coupole créé pour mener à bien les activités relatives à l'aide juridique de première ligne, la Commission d'aide juridique (CAJ)<sup>19</sup>. Chaque CAJ est composée paritairement de représentants du barreau, de représentants des CPAS et de représentants d'organisations d'aide juridique reconnues<sup>20</sup>. Les CAJ jouent un rôle important de stimulation et de coordination en matière de première ligne. Les CAJ sont notamment chargées d'organiser les séances d'aide juridique de première ligne des avocats, et de veiller à ce que ces services soient, si nécessaire, décentralisés<sup>21</sup>. Les CAJ sont aussi chargées de promouvoir la concertation et la coordination entre les organisations d'aide juridique et à faciliter le renvoi vers des organisations spécialisées, notamment par la conclusion de conventions<sup>22</sup>. Veiller à la diffusion de l'information sur l'existence de l'aide juridique et les conditions d'accès de celle-ci, en particulier auprès des groupes sociaux les plus vulnérables, constitue aussi une mission légale des CAJ<sup>23</sup>.

### 2.1.2. Reconnaissance des organisations d'aide juridique

Pour pouvoir siéger dans une CAJ, les organisations d'aide juridique doivent être reconnues par le ministère de la Justice. Cette reconnaissance des associations comme organisations d'aide juridique est conditionnée par la mise à disposition d'un juriste. Pour de nombreuses associations, cette condition constitue le principal obstacle à leur agrément en

tant que prestataires d'aide juridique, la pierre d'achoppement étant la notion 'de mettre à la disposition une personne, au moins, titulaire d'un diplôme de docteur ou de licencié en droit'<sup>24</sup>. Selon l'OBFG, la question est de savoir le nombre d'heures de mise à disposition requis vu qu'on peut argumenter par exemple que deux heures par jour n'est pas une durée suffisante pour répondre à la condition de 'mise à disposition'. D'autres participants à la concertation souhaitent abroger cette condition parce qu'on ne pourrait pas justifier que des organisations ne disposant pas de juristes mais de collaborateurs tout aussi compétents ne soient pas reconnues.

Les participants à la concertation soulignent l'importance de la concertation et du dialogue entre CAJ et associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, de façon à garantir que ces dernières aient voix au chapitre en ce qui concerne l'aide juridique de première ligne.

### 2.1.3. Problèmes de financement

Il résulte du financement insuffisant des organisations agréées ou des problèmes financiers d'autres associations qui offrent une forme quelconque d'aide juridique, que certaines doivent réduire leurs activités voire même y mettre fin. La surcharge de travail et la pression financière ne cessent de croître. Il est aussi frappant de constater qu'en Flandre, outre les Centres pour le bien-être général (*Centra Algemeen Welzijn - CAW*), il n'y a plus d'associations qui organisent spécifiquement une aide de première ligne. Le manque de moyens pour les organisations de première ligne actives à Bruxelles a été également évoqué. Les participants à la concertation ont cependant tenu à souligner le rôle positif joué par la CAJ puisqu'elle a provoqué plus de dialogue

<sup>19</sup> Article 508/2 - 508/4 du Code judiciaire.

<sup>20</sup> Article 508/2 du Code judiciaire et des articles 7 et 8 du 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, *Moniteur Belge*, 30 décembre 1999.

<sup>21</sup> Article 508/3 du Code judiciaire.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Voir article 2 du 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, *Moniteur Belge*, 30 décembre 1999.



entre ces organisations et la justice, alors qu'auparavant, ces deux mondes se connaissaient à peine.

La diminution ou l'arrêt de l'aide de première ligne dans les associations qui sont proches des personnes pauvres est à déplorer, car les associations de lutte contre la pauvreté témoignent souvent d'expériences positives à propos de l'aide juridique qu'elles offrent. Ainsi une association de personnes sans-abri explique qu'elle a toujours été très satisfaite de l'aide juridique de première ligne apportée par ces associations parce que les personnes pauvres, à son avis, ont plus facilement accès à l'aide juridique lorsque celle-ci est organisée par des associations plutôt que fournie par des avocats.

## 2.2. Communication entre justiciables et professionnels

La relation entre justiciables et professionnels, la communication entre eux sont des éléments clés de l'accès à la justice, mais ne se déroulent pas facilement. Cela peut s'expliquer notamment par le fait que les personnes pauvres sont stigmatisées et vivent avec un sentiment permanent de honte, ce qui influence fortement la communication avec les acteurs du secteur judiciaire. De nombreuses procédures supposent en outre la collecte et le contrôle d'informations personnelles, ce qui est généralement ressenti comme une atteinte à la vie privée.

La distance culturelle entre justiciables et professionnels joue également un rôle déterminant. Les professionnels n'ont généralement pas eu l'occasion pendant leur vie personnelle ou professionnelle d'apprendre à connaître et comprendre les conditions de vie, les difficultés financières et les aspirations de personnes qui vivent dans la pauvreté. C'est vrai aussi pour les avocats qui sont dès lors peu ou pas familiarisés avec l'extrême pauvreté et n'ont qu'une idée sommaire des conditions d'existence de certains des justiciables, ce qui fait qu'ils ne comprennent pas non plus ce que les justiciables veulent leur expliquer, ce qu'ils leurs demandent

et ce qu'ils espèrent de la justice<sup>25</sup>. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent signalent qu'il est difficile pour celles-ci de s'adresser à un avocat ou à un intervenant social. Le manque éventuel de formation pédagogique et de connaissance des conditions de vie des pauvres, combiné aux procédures incompréhensibles pour des personnes qui vivent dans la pauvreté, crée une distance qui entraîne une incompréhension mutuelle, un manque de confiance et parfois même une certaine méfiance.

Les participants à la concertation demandent donc aussi de sensibiliser les futurs professionnels durant leurs études et de former les professionnels tout au long de de leur carrière. Durant la formation initiale, un cours à option peut être proposé pour familiariser les étudiants aux conditions de vie des personnes qui vivent dans la pauvreté. Dans le cadre de la formation obligatoire des avocats, des modules peuvent être proposés à ceux d'entre eux qui sont ou seront en contact avec des personnes pauvres, notamment lors de prestations d'aide juridique de deuxième ligne. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent souhaitent que ces formations prennent comme point de départ les expériences de personnes pauvres et ne soient pas seulement données par des théoriciens.

La complexité du langage juridique ne facilite pas la communication ; il incombe aux professionnels de clarifier au maximum l'information. Bien que le jargon technique soit dans une certaine mesure nécessaire - les références aux textes de loi doivent être correctes - il doit cependant être expliqué, a-t-il été souligné durant la concertation.

Une communication claire joue aussi un rôle important pour faciliter l'accès à l'aide juridique de

---

<sup>25</sup> Fierens, Jacques (2008). "Les pauvres, leurs avocats et l'hypomochlion" dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté, Dignité, Droits de l'homme, les dix ans de l'Accord de coopération*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 49-57, [http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord\\_01-2\\_Fierens\\_FR.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_01-2_Fierens_FR.pdf)

deuxième ligne. Recevoir un avis n'est en effet d'aucune utilité pour la personne si elle ne peut pas ensuite faire appel à un avocat pour défendre ses droits en justice. S'il n'y a pas d'articulation avec la deuxième ligne, l'efficacité du travail en première ligne est réduite. Une initiative intéressante dans cette perspective est, par exemple, la collaboration de la commune de Saint-Gilles avec le barreau de Bruxelles, formalisée dans une convention : la commune organise un service d'aide juridique de première ligne dans ses locaux, des avocats de l'aide juridique y tiennent des permanences. Sur la base d'une aide juridique de première ligne riche, l'objectif est de garantir une articulation efficace vers la deuxième ligne.

Selon les participants à la concertation, les juristes dits sociaux, peuvent offrir une solution concernant la communication. Au *CAW Oost-Brabant*, par exemple, un projet pilote se déroule actuellement dont l'objectif est de montrer qu'il est préférable de faire appel exclusivement à des '*welzijnsjuristen*' pour l'aide juridique de première ligne et de ne faire appel aux avocats que pour la deuxième ligne. Ce projet s'inspire de l'organisation des soins de santé : le médecin de famille est le premier contact et le spécialiste n'intervient qu'après, le cas échéant<sup>26</sup>. L'avantage est en effet que ces juristes de première ligne disposent aussi de compétences sociales et qu'ils ont plus de contacts avec des personnes qui vivent dans la pauvreté, ce qui diminue la distance culturelle entre ces dernières et les professionnels. D'autres initiatives, comme par exemple la journée de formation thématique sur "la pauvreté et l'exclusion" qui a été organisée en 2007 par le Conseil Supérieur de la Justice et à laquelle le Service a collaboré activement, sont à recommander. De telles initiatives contribueront à améliorer la confiance des justiciables envers les acteurs du droit.

<sup>26</sup> Boone, Ruth (11 maart 2015). "Voor mensen in armoede is er vooral onderconsumptie van justitie", *De Juristenkrant*, n° 7, p. 7, [http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/Juristenkrant305\\_InterviewHildeLinssen.pdf](http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/Juristenkrant305_InterviewHildeLinssen.pdf)

### 3. Accès au juge et modes alternatifs de résolution des conflits

*"Il est important de constater que le juge, qu'il soit constitutionnel, administratif ou judiciaire, constitue souvent le dernier rempart de la démocratie et de la défense des droits fondamentaux, puisqu'il permet de corriger les excès des autres pouvoirs, comme des particuliers."*<sup>27</sup>

#### 3.1. Expériences négatives de la justice

Des personnes en situation de pauvreté ne se rendent pas toujours au tribunal lorsque cela serait utile, notamment parce qu'elles ont peur du système judiciaire, avec lequel elles ont eu des expériences négatives. Elles sont aussi plus souvent dans une situation difficile face à la justice (elles ont par exemple des arriérés de paiement) et ne veulent pas courir le risque, si elles s'adressent au tribunal, de voir la situation se retourner contre elles. Ainsi par exemple, le faible nombre de recours contre des décisions du CPAS s'explique par le fait qu'il est difficile d'entreprendre des démarches contre le CPAS parce que l'on contribue quand même simultanément à en dépendre financièrement<sup>28</sup>.

Des personnes pauvres ont peur de s'adresser à un avocat de l'aide juridique et d'être considérées comme des profiteurs du système, de donner suite à une convocation au tribunal<sup>29</sup>. Cette crainte vis-à-vis de tout ce qui est lié au juge ou au tribunal est paralysante. Pour beaucoup d'entre elles, le tribunal n'est pas à même de résoudre leurs

<sup>27</sup> Lambert, Manuel (2010). "Les actions 'd'intérêt collectif' peuvent-elles favoriser l'accès à la justice ? : une question de droits de l'Homme" dans *Les Droits de l'Homme et l'efficacité de la Justice*, Bruxelles, Larcier, p. 140.

<sup>28</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

<sup>29</sup> Recht-Op vzw (2007). *Het recht van de sterkste. Hoe kunnen mensen in armoede 'tot hun recht komen'?*, Antwerpen, p. 30, [http://www.recht-op.be/index.php?option=com\\_phocadownload&view=file&id=4:het-recht-van-de-sterkste&Itemid=16](http://www.recht-op.be/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=4:het-recht-van-de-sterkste&Itemid=16)



problèmes et crée même des problèmes supplémentaires, si bien qu'elles se méfient du pouvoir judiciaire : *"Elles ont une expérience violente de la justice, particulièrement pour ce qui touche à la famille (placement des enfants)"*, ont rappelé des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent. Elles pensent que ce dernier prend toujours parti pour le plus fort. Dans les affaires familiales, on pense et décide souvent en termes matériels : en cas de divorce on voit que le parent qui a la plus belle maison et le plus d'argent, se verra confier beaucoup plus facilement l'enfant<sup>30</sup>. Un autre exemple a été cité durant la concertation : celui qui a un logement pourra sortir plus rapidement de prison ; un détenu qui n'a pas de logement est ainsi puni plus lourdement que celui qui en a un. Autre exemple donné durant la concertation : la notion d'emploi convenable est interprétée de manière différente par le tribunal du travail, selon le type de contrat de travail (CDD, CDI, art.60,...). De telles situations donnent le sentiment aux personnes pauvres que la justice travaille avec deux poids et deux mesures : *"le terme d'injustice doit être utilisé, il reflète la réalité vécue par les personnes pauvres"* ont-elles dit durant les échanges. Cette perception de la justice explique qu'elles sont bien plus souvent défendeurs que demandeurs.

### 3.2. Problèmes financiers

L'accès à la justice est aussi une question financière. Des participants à la concertation ont pointé plusieurs mesures, dont trois sont déjà d'application et une quatrième existe à l'état de projet, qui rendent la justice plus chère et donc moins accessible. La Plateforme 'Justice pour tous – Recht voor iedereen' qui réunit 22 associations et dont l'objectif est un meilleur accès à la justice pour tous, fait remarquer que plusieurs mesures inscrites dans le plan Justice sont destinées avant tout à faire des économies, au détriment du droit

fondamental de pouvoir porter une affaire devant le juge ou de se défendre en justice.

La question se pose de savoir si les autorités publiques ont respecté 'l'obligation de standstill' par laquelle, comme l'a confirmé la Cour Constitutionnelle, dans le cadre de l'article 23 de la Constitution, le législateur ne peut porter atteinte aux droits qui sont garantis<sup>31</sup>. Une cinquième mesure, qui figure dans le plan Justice est également évoquée dans cette partie, qui diminuerait les frais de procédure.

#### 3.2.1. Répétibilité des frais et honoraires d'avocat

L'introduction de la répétibilité en 2008 (c'est-à-dire l'indemnisation des honoraires et frais liés aux prestations de l'avocat de la partie qui gagne le procès par celle qui le perd, aussi appelée indemnité de procédure comme définie à l'article 1022 du Code Judiciaire) a ajouté un obstacle à l'accès à la justice des personnes pauvres. Les personnes qui disposent de faibles ressources risquent de renoncer purement et simplement à faire valoir leurs droits en justice, ne pouvant se permettre l'incertitude financière liée à la répétibilité des frais et honoraires. Le risque de conséquences négatives existe surtout pour les personnes les plus démunies, dans la mesure où, plus un justiciable a des revenus modestes, plus il est probable qu'il se retrouve dans le camp des perdants, notamment à cause d'un accès inégal à une défense en justice de qualité<sup>32</sup>. En outre, la partie qui perd n'est pas forcément la partie qui a tort.

Lors de la concertation à propos de la répétibilité, une exception importante où la partie succombante ne doit pas intervenir dans les frais de la partie gagnante, à l'avantage de justiciables précaires, a été rappelée. Lors de litiges de sécurité sociale, l'indemnité de procédure est

<sup>30</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

<sup>31</sup> Arrêt n° 169/2002 du 27 novembre 2002 de la Cour d'arbitrage (à présent la Cour constitutionnelle).

<sup>32</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté, (Rapport 2008-2009. Partie 1)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 52, [http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5\\_Rapport2009\\_FR.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Rapport2009_FR.pdf)

toujours payée par l'institution de sécurité sociale sauf en cas de procès téméraire et vexatoire (par exemple commencer une procédure avec l'intention de nuire ou tirer inutilement en longueur le procès).

La répétibilité complique également la relation entre l'avocat et le justiciable : l'avocat doit informer le justiciable du coût éventuel d'une procédure. Si le justiciable perd l'affaire et qu'il est condamné au paiement de l'indemnité de procédure, il a souvent le sentiment que son avocat – dont il doit assumer les frais - n'a pas bien fait son travail. Lors de la concertation, des participants ont aussi évoqué des avocats qui déconseillent, à tort ou à raison, une procédure judiciaire en raison du coût estimé de celle-ci.

Les montants de l'indemnité de procédure<sup>33</sup> peuvent peser lourdement dans le budget des justiciables et impliquent un risque réel d'endettement. De plus, les frais de justice constituent souvent une dépense imprévue et d'un montant élevé pour les particuliers alors que les autorités publiques et la plupart des entreprises et employeurs l'intègrent dans les dépenses générales. Que l'indemnité de procédure dissuade les personnes en situation précaire d'agir en justice n'est dès lors pas étonnant.

Les participants à la concertation sont d'avis que la répétibilité réduit les progrès qui avaient été obtenus suite à la loi introduisant l'assistance judiciaire et ce malgré le fait que le juge dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour adapter l'indemnité de procédure. Le juge peut en effet la réduire (éventuellement jusqu'au montant minimum) compte tenu notamment de la capacité financière, et peut dans certains cas réduire celle-ci en dessous du montant minimum ou même fixer

celle-ci à un montant symbolique<sup>34</sup>. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent disent n'avoir encore jamais vu un dossier avec un montant minimum ou un montant symbolique. Selon l'OBFG et l'OVB, les juges font usage de cette possibilité. D'autres participants à la concertation signalent qu'il n'existe pas de directives claires sur l'utilisation d'un montant symbolique et que les pratiques varient fort d'un juge à l'autre, ce qui fait que les justiciables ne peuvent compter sur une jurisprudence fiable et prévisible ; dans la pratique, on parle peu de cette question et le montant de base est généralement appliqué. Parfois, les magistrats ignorent que les personnes concernées bénéficient d'une assistance judiciaire. Il est en effet possible que leur dossier ne comporte aucune pièce justifiant la réduction du montant de l'indemnité de procédure. Etant donné que le juge doit motiver sa décision de descendre en dessous du montant minimum, il est important que les avocats déposent les pièces justificatives nécessaires.

Dans le cas où quelqu'un se défend lui-même, par exemple parce qu'il a un revenu qui dépasse le plafond pour bénéficier des prestations d'un avocat de l'aide juridique (anciennement appelé 'pro-Deo), et qu'il ne dispose pas des moyens de faire appel à un avocat, le juge ne peut pas descendre en dessous du montant minimum alors que la situation est objectivement la même que pour quelqu'un qui a un avocat. La Cour Constitutionnelle estime cependant qu'on ne peut parler de discrimination<sup>35</sup>. Pour les personnes qui se défendent elles-mêmes, une assistance judiciaire, est bien disponible mais, selon une association dans laquelle des personnes pauvres se reconnaissent, beaucoup ne savent cependant pas à quoi ils ont droit s'ils se défendent eux-mêmes.

<sup>33</sup> Arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1er à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat, *Moniteur Belge*, 9 novembre 2007; Pour plus d'informations sur les montants spécifiques, voir: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007102635&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007102635&table_name=loi)

<sup>34</sup> Arrêt n° 182/2008 du 18 décembre 2008 de la Cour constitutionnelle.

<sup>35</sup> Arrêt n° 19/2011 du 3 février 2011 de la Cour constitutionnelle.

### 3.2.2. TVA de 21 % sur les prestations d'avocats

L'introduction de la TVA pour les prestations d'avocats (et d'huissiers) en janvier 2014 constitue un nouvel obstacle qui peut dissuader des personnes de s'adresser à un avocat ou inciter des avocats à déconseiller à une personne d'intenter une action, à cause du coût que cela représente, même si la cause est légitime. Cette mesure est surtout problématique pour les justiciables qui disposent de moyens limités et n'entrent finalement pas en ligne de compte pour l'aide juridique de deuxième ligne parce que leurs revenus dépassent (de justesse) le plafond à cet égard. Les prestations fournies par des avocats à des justiciables qui bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne, sont soumises à la TVA au tarif 0, selon une circulaire du SPF Finances<sup>36</sup>. Il faut cependant noter que ce point de vue administratif n'a pas de base légale et qu'une certaine insécurité juridique existe donc<sup>37</sup>.

Fin 2014, dix organisations, parmi lesquelles le 'Netwerk tegen Armoede', la 'Liga voor de Mensenrechten', l'ABVV et l'OBFG, ont lancé une procédure auprès de la Cour Constitutionnelle contre l'introduction de la TVA pour les prestations d'avocat. Cette mesure fait en effet augmenter les coûts de 21 %, un énième seuil à franchir par les personnes ayant un bas revenu<sup>38</sup>. La mesure entraîne, selon les organisations, une discrimination, puisque les assujettis à la TVA (comme les entreprises et les indépendants) peuvent déduire la TVA alors que les particuliers n'ont pas cette possibilité et doivent donc tout prendre en charge eux-mêmes. De plus, les assujettis à la TVA sont souvent les parties les plus fortes alors que les particuliers sont les plus faibles. L'instauration de la TVA est dans ce sens asociale parce qu'elle est exclusivement assumée

par les épaules les plus fragiles. La Cour Constitutionnelle a à cet égard posé une question préjudicielle à la Cour européenne de Justice pour savoir si cette dernière estimait que l'obligation de TVA viole le droit fondamental à l'aide juridique. L'Europe impose en principe une obligation de TVA pour les avocats aux Etats membres, mais la Belgique avait obtenu une exception, jusqu'à ce que le Gouvernement précédent mette lui-même fin à cette exception. Vu la question préjudicielle, la décision de la Cour constitutionnelle peut encore se faire attendre mais le fait même qu'elle ait été posée indique que la Cour est attentive à l'argument des organisations selon lequel l'obligation de TVA viole les droits fondamentaux du justiciable<sup>39</sup>.

S'il n'est pas possible de supprimer la TVA sur les prestations des avocats, à cause des obligations juridiques vis-à-vis de l'Europe, un taux de 6 % devrait être appliqué pour les particuliers, estiment de nombreux participants à la concertation.

### 3.2.3. Augmentation des frais de greffe

Bien qu'en 2012 il y ait déjà eu une augmentation des frais de rôle (montant à payer pour inscrire une affaire à l'agenda d'une juridiction) de 15 %, une nouvelle augmentation est d'application depuis le 1<sup>er</sup> juin 2015<sup>40</sup>.

Conformément à l'accord de Gouvernement, une loi a en effet été adoptée en vue de réformer les droits de greffe ; elle rend les droits de mise au rôle auprès des tribunaux civils proportionnels à la valeur (estimée) du litige, en fonction du degré de juridiction. Un tarif général progressif est d'application : plus la valeur de la demande est élevée, plus les frais de rôle sont élevés. Une autre modification, outre la disposition générale selon laquelle pour tous les rôles, un tarif unique est créé par juridiction et par instance, est que le droit de mise au rôle sera perçu 'par demandeur' alors

<sup>36</sup> Circulaire AGFisc n° 47/2013 (E.T. 124.411) du 20 novembre 2013, p. 6 nombre marginal 28 et Décision TVA n° E.T. 126.564 du 18 juillet 2014, p. 10 nombre marginal 41-46 du SPF Finances.

<sup>37</sup> Wille, P. en Marc Govers (2013). *Praktische gids btw-plicht advocaat*, Mechelen, Kluwer, p. 106.

<sup>38</sup> <http://www.netwerktegenarmoede.be/nieuws/grondwettelijk-hof-vraagt-advies-aan-europees-hof-van-justitie-over-btw-plicht-voor-advocaten>

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015.

qu'il est actuellement perçu 'par cause'<sup>41</sup>. Un couple qui loue par exemple une maison en commun et qui veut assigner le bailleur parce qu'il n'effectue pas les réparations nécessaires, devra payer deux fois le droit de mise au rôle<sup>42</sup>. Pour les tribunaux de la famille, le droit de mise au rôle est cependant fixé de façon uniforme et unique, selon le degré de la juridiction (droits plus élevés à payer dans une instance d'appel, par exemple, qu'en première instance) quelle que soit la valeur de la demande et quel que soit le nombre de parties<sup>43</sup>.

Il est important de souligner que le Conseil d'Etat, dans un avis rendu sur l'avant-projet de loi, a estimé que la réforme "ne résisterait pas à l'épreuve des tests liés au droit d'accès à la justice et aux principes d'égalité et de non-discrimination"<sup>44</sup>. Ces mesures introduisent en effet de nouveaux seuils pour les particuliers. On peut même remarquer que de telles mesures sont adoptées pour des raisons purement budgétaires sans la moindre vision sur l'accessibilité de la justice pour tous. L'accès à une instance judiciaire sera de moins en moins évident, en particulier pour les plus vulnérables.

### 3.2.4. Proposition de ticket modérateur

Conformément à l'accord de Gouvernement, l'une des nouvelles mesures envisagées concerne l'introduction d'un ticket modérateur pour contrer la surconsommation<sup>45</sup>. En termes d'accès à la

justice des personnes qui vivent dans la pauvreté, c'est cependant la sous-consommation qui constitue un problème.

Selon le ministre de la Justice actuel, l'introduction du ticket modérateur signifie qu'une partie du coût de l'aide juridique de deuxième ligne sera répercutée sur le justiciable. Le but est, comme dans le système des soins de santé, de faire payer une partie des frais par le justiciable, sous la forme d'une provision. Le reste des honoraires sera directement payé par les autorités, sous forme de montants standardisés. Cela constituerait un recul par rapport au système actuel dans lequel il est possible de recevoir une aide entièrement gratuite d'un avocat.

Durant les discussions du plan Justice, la Commission Justice de la Chambre des représentants a fait observer qu'il faudra prévoir de solides exceptions, au risque sinon que les CPAS doivent prendre en charge en grande partie le financement de l'aide juridique de deuxième ligne<sup>46</sup>.

### 3.2.5. Frais de citation

L'introduction d'une procédure au tribunal se fait, selon la matière et les prescriptions légales y afférentes, par une citation (signification à la partie adverse par un exploit d'huissier de justice) ou une requête. Des participants à la concertation se sont montrés favorables à l'usage de la requête contradictoire comme mode général d'introduction d'une action dans tous les conflits relevant du droit privé. La citation ne serait plus exigée qu'à titre exceptionnel. La requête contradictoire est en effet simple, accessible et peu coûteuse par rapport à la citation dont le prix est élevé et qui est donc moins accessible<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> Article 3 de la loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015.

<sup>42</sup> Projet de loi réformant les droits de greffe. Rapport de la première lecture fait au nom de la Commission des finances et du budget par Mmes Sophie WILMES et Carina VAN CAUTER, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, 2014-15, n° 54K0906003, 10.

<sup>43</sup> Article 4 de la loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015, [http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/autres\\_communiquees/news\\_2015-06-01.jsp](http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/autres_communiquees/news_2015-06-01.jsp)

<sup>44</sup> Projet de loi réformant les droits de greffe. Op.cit., p. 4.

<sup>45</sup> Geens, Koen (2015). Plan Justice, une plus grande efficacité pour une meilleure justice, Bruxelles, Service public fédéral Justice, p. 35-36, [http://justice.belgium.be/fr/binaries/Plan\\_Justice\\_18mars\\_FR\\_tcm421-264636.pdf](http://justice.belgium.be/fr/binaries/Plan_Justice_18mars_FR_tcm421-264636.pdf)

<sup>46</sup> Discussion du Plan Justice. Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Christian BROTCORNE, *Documents parlementaires*, Chambre 2014-15, n° 54 1019/001, 10, <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/54/1019/54K1019001.pdf>

<sup>47</sup> Conseil Supérieur de la Justice (2001). Avis concernant la proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la procédure civile, déposée par MM. Geert Bourgeois et Karel Van Hoorebeeke, p. 39,

Des participants à la concertation attirent cependant l'attention sur le fait que des garanties relatives à la prise de connaissance de certaines pièces peuvent disparaître avec la requête alors qu'elles sont bien prévues pour la citation. C'est ainsi qu'on ne peut perdre de vue qu'il y a régulièrement des plaintes par rapport au fonctionnement de la poste (par exemple, ne pas laisser un avertissement, lorsque le destinataire d'un pli judiciaire est absent).

Dans le plan Justice 2015, la procédure actuelle de signification au moyen d'un exploit d'huissier de justice est discutée, même si c'est seulement dans le cadre du droit pénal. Il est suggéré que dans de nombreux cas, l'exploit puisse être remplacé par un système plus simple et moins coûteux qui offre autant de garanties, à savoir par un écrit signé et éventuellement aussi une lettre ordinaire<sup>48</sup>.

Le Conseil Supérieur de la Justice avait déjà conclu, dans un avis rendu en 2001, qu'autoriser une requête contradictoire en tant que mode d'introduction d'une procédure dans tous les conflits relevant du droit privé peut être une des pistes envisageables en vue de sa démocratisation<sup>49</sup>.

### 3.3. Complexité de la procédure

L'accès à la justice est limité par la complexité des procédures judiciaires et la complexité du langage juridique. Le monde judiciaire est en effet un monde distinct fait de règles particulières, de codes et d'un langage spécifique impénétrable pour la plupart des citoyens. Les personnes vivant dans la pauvreté ne disposent généralement pas du bagage nécessaire pour pouvoir déchiffrer le fonctionnement de la justice, par exemple le déroulement d'une audience. Une de leurs réactions courantes est d'ignorer le courrier et les citations en justice, en guise d'expression de leur impuissance, avec pour conséquence un cercle vicieux dans lequel leurs chances de faire valoir

leurs droits sont anéanties<sup>50</sup>. Elles ignorent les possibilités qui s'offrent à elles pour réagir ainsi les conséquences de leur 'inaction'<sup>51</sup>. Combien de justiciables comprennent-ils les implications d'un jugement prononcé '*nonobstant tout recours et sans caution*', ou une décision stipulant que '*la disposition n'oblige pas le locataire principal à garantir une durée minimale, sauf à convenir d'une durée par contrat, quod non in casu...*'<sup>52</sup>?

*"Nous ne comprenons pas les décisions judiciaires. Parfois, une proposition d'arrangement est faite sans que nous ayons le temps de comprendre celle-ci, sans avoir le temps de réfléchir si l'arrangement nous convient ou pas."*<sup>53</sup>

N'oublions pas non plus que certaines personnes vivant dans la pauvreté sont illettrées ou ne maîtrisent pas la langue du pays. Ces barrières socioculturelles empêchent l'accès à la justice : sans connaissance des lois, droits et procédures, les personnes pauvres ne peuvent défendre leurs droits<sup>54</sup>. *"Lorsque vous ne connaissez rien, lorsque vous savez encore moins comment tout fonctionne, comment voulez-vous aller quelque part pour pouvoir vous défendre?"*<sup>55</sup>

Un meilleur dialogue entre les acteurs sociaux et les acteurs judiciaires (avocats, magistrats, huissiers,...) est nécessaire pour surmonter la distance entre les justiciables et la justice. Des initiatives par lesquelles les acteurs judiciaires instaurent un dialogue avec les justiciables vulnérables sont souhaitées par les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent. Une plus grande humanisation du

[http://5023.fedimbo.belgium.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press\\_publications/a0005b1.pdf](http://5023.fedimbo.belgium.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/press_publications/a0005b1.pdf)

<sup>48</sup> Geens, Koen, *op.cit.*, p. 57-58.

<sup>49</sup> Conseil Supérieur de la Justice, *op.cit.*, p. 43.

<sup>50</sup> ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 358,

<http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

<sup>51</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Lance débat. 10 ans Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 167,

<http://www.luttepauvrete.be/debat10ansRGP.htm>

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

<sup>54</sup> Recht-Op vzw, *op.cit.*, p. 29.

<sup>55</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

tribunal devrait se traduire par un sentiment d'être compris, de sorte que la procédure au tribunal et les solutions apportées à des problèmes individuels deviendraient plus acceptables. Il est recommandé d'une part, de communiquer davantage avec les justiciables et de mieux leur expliquer ce qui se passe dans un tribunal et, d'autre part, de mieux communiquer et de façon plus compréhensible en évitant par exemple le langage archaïque et en expliquant les termes juridiques indispensables. Pendant la concertation, il a par exemple été proposé de tenir les audiences du tribunal du travail sur les règlements collectifs de dettes autour d'une table plutôt que dans la salle d'audience parce que chacun se sent alors plus détendu et peut s'exprimer librement.

Des initiatives pour combler la distance entre justiciable et acteurs judiciaires doivent être stimulées de sorte que les justiciables puissent être orientés vers des associations pour obtenir une aide. Les cours de justice et les tribunaux n'ont en effet pas de 'carte sociale' reprenant les différents services sociaux et associations vers lesquels ils peuvent orienter les personnes. Pour obtenir de l'aide, beaucoup de justiciables s'adressent au greffier de la justice de paix. Celui-ci ne peut pas conseiller ces personnes<sup>56</sup>, et ne dispose pas non plus d'un répertoire d'organisations vers lesquelles il pourrait renvoyer les personnes pour obtenir une aide juridique.

Lors de la concertation, des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, témoignent en outre de situations dans lesquelles les personnes sont confiées à de jeunes stagiaires qui ne disposent pas encore toujours des compétences nécessaires, notamment pour expliquer au justiciable de manière claire tant la procédure que les éléments de fond.

Depuis la rédaction du RGP, nous voyons émerger des pratiques encourageantes qui assurent une meilleure information écrite des justiciables comme les travaux de l'Association Syndicale des

Magistrats "Dire le droit et être compris", un vademecum pour la préparation des jugements, qui favorise la compréhension de ceux-ci. Mais des mesures visant à simplifier le langage juridique utilisé dans les actes et procédures courants (citations, significations et notifications) doivent encore être développées. Une autre proposition est d'inverser l'ordre des éléments d'un jugement de manière à ce que la décision apparaisse en première page.

Plusieurs participants à la concertation soulignent l'importance d'une information claire sur les procédures d'appel qui ne sont pas (bien) connues par les justiciables ; c'est d'autant plus important que les délais pour introduire un recours sont parfois extrêmement courts. Dans ce contexte, le tribunal du travail d'Anvers a initié une réflexion, toujours en cours, en collaboration avec les CPAS locaux, dont l'ambition est de réduire de moitié la durée de la procédure d'appel (de quinze mois à huit et moins). Bien que les partisans d'une réforme en ce sens estiment qu'une diminution significative de la durée de la procédure faciliterait le recueil des pièces justificatives d'un passé récent, le risque existe que cela ne se fasse au détriment des personnes qui vivent dans la pauvreté puisqu'elles disposeraient de moins de temps encore pour entreprendre les démarches nécessaires. Le fait qu'un recours, pour certaines affaires, dépend de la valeur de la demande, constitue un autre problème. C'est ainsi que les participants à la concertation ont fait référence au fait qu'il n'y avait pas d'appel possible contre les décisions d'un juge de paix en-dessous d'un certain montant, à savoir 1.860 euros. Pour des montants plus bas, le juge de paix se prononce en dernière instance ou autrement dit, il n'y a pas d'appel possible<sup>57</sup>, ce que les justiciables ignorent bien souvent et ce qui fait qu'ils ne comprennent pas qu'il s'agit d'une décision définitive.

<sup>56</sup> Article 297 du Code judiciaire.

<sup>57</sup> Article 617 du Code judiciaire.



### 3.4. Problèmes administratifs

Introduire une action en justice prend du temps et la suite de la procédure en prend encore plus.

*"La justice, cela prend énormément de temps, et entre-temps les gens souffrent. Placer des enfants va très vite, mais récupérer les enfants peut durer longtemps. Et cela vaut pour beaucoup de choses : ainsi, on inflige rapidement des sanctions alors qu'améliorer les choses dure plus longtemps."*<sup>58</sup>

Des participants à la concertation ont fait remarquer que le temps de la justice connaît son propre cours (plus lent) en raison de nombreux traitements administratifs et de réglementations comme la mise de l'affaire au rôle et les délais légaux. L'arriéré judiciaire joue lui aussi un rôle. En outre, la justice travaille avec une certaine logique, à savoir celle du caractère contradictoire, ce qui demande du temps, alors que les personnes pauvres sont confrontées à l'urgence de leur affaire<sup>59</sup>. En cas de procédure (trop) longue, ces dernières peuvent être découragées et même renoncer à leurs droits. Selon des participants, certains CPAS comptent même sur le fait que des usagers, en cas de décisions négatives, soient découragés par les démarches administratives et n'ailleent finalement pas en justice ; ils ont parlé d'un 'effet pervers de l'accès à la justice'. Celui qui entreprend quand même des démarches pour porter son affaire devant un tribunal, est malheureusement confronté au problème des très longs délais d'attente pour obtenir un jugement. Il existe bien en cas d'urgence une procédure en référé, mais l'urgence semble rarement reconnue.

Un autre problème a été évoqué, à savoir le fait que certains CPAS refusent de délivrer des accusés de réception de demandes. Des participants à la concertation soulignent comme il est difficile d'accompagner les personnes et de les aider à

introduire une demande auprès d'un CPAS, pour ensuite devoir constater que le CPAS refuse leur demande et ne délivre pas de reçu. Sans un tel accusé de réception, il est extrêmement difficile de se rendre devant le tribunal et les personnes en situation de pauvreté sont donc privées de leurs droits.

Dans la procédure actuelle, il est très lourd pour les personnes pauvres de rassembler toutes les pièces requises pour préparer leur dossier. Durant la concertation, il a été proposé d'instaurer une seule procédure pour l'aide juridique et l'assistance judiciaire. En 2006, une harmonisation partielle a déjà eu lieu : la décision du Bureau de l'aide juridique (BAJ) qui accorde l'aide juridique de deuxième ligne, partiellement ou totalement gratuite, vaut comme preuve de l'insuffisance de revenus pour la demande d'assistance judiciaire auprès du Bureau de l'assistance judiciaire. Une prochaine étape est d'instaurer une procédure unique pour les deux types d'aide par la création d'un guichet unique. Celui-ci, qui disposerait d'un accès aux banques de données pour pouvoir vérifier la situation financière, permettra aux personnes pauvres ou à celles qui ont peu de revenus, de ne devoir demander qu'une seule fois de l'aide. A l'heure actuelle, les avocats ont accès, à certaines conditions, au registre national de la population mais des participants à la concertation demandent d'étendre cet accès direct à un tel guichet unique, sans porter atteinte au respect de la vie privée.

La récente loi modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et l'Arrêté royal y afférent, prévoit une condition administrative supplémentaire, avant de pouvoir commencer une procédure, à savoir la déclaration pro-fisco<sup>60</sup>. Pour déterminer les droits de mise au

<sup>58</sup> Introduction d'ATD Quart Monde durant la concertation du 26 juin 2014.

<sup>59</sup> Colloque 'Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits' du 16 décembre 2014 au Sénat, [http://www.luttepauvrete.be/colloque\\_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits\\_16decembre2014.htm](http://www.luttepauvrete.be/colloque_Pauvrete-et-ineffectivite-des-droits_16decembre2014.htm)

<sup>60</sup> La loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015 ; Arrêté royal du 12 mai 2015 établissant le modèle de déclaration pro fisco visé à l'article 269 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et fixant la date d'entrée en vigueur de la loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement,

rôle, chaque partie doit transmettre une telle déclaration dans l'acte introductif d'instance par laquelle le montant de la demande est estimé<sup>61</sup>. Cette nouvelle exigence constitue un obstacle administratif supplémentaire et en l'absence de cette déclaration, la procédure ne peut pas commencer<sup>62</sup>.

### 3.5. Aide juridique de deuxième ligne et assistance judiciaire

L'existence de l'aide juridique de deuxième ligne, la possibilité d'obtenir une aide entièrement ou partiellement gratuite d'un avocat, et l'assistance judiciaire permettant d'être entièrement ou partiellement exonéré des frais de procédure, offrent la possibilité aux personnes dont les revenus sont très peu élevés de surmonter les obstacles financiers.

Les problèmes budgétaires risquent cependant d'affecter la qualité de l'aide juridique de deuxième ligne. En dix ans (2003-2013), le nombre d'affaires dans lesquelles il est fait appel à un avocat de l'aide juridique a doublé. La demande d'avocats de l'aide juridique augmente mais les budgets pour l'aide juridique de deuxième ligne n'évoluent pas de la même façon. Plusieurs magistrats ont également souligné, lors de la concertation, que la pression budgétaire pèse lourdement et que lors des évaluations, l'aspect quantitatif prend beaucoup d'importance : plus ils traitent d'affaires, mieux ils sont évalués. De telles pratiques ne profitent pas à la qualité.

Différents participants à la concertation plaident donc aussi pour un financement adéquat afin que les droits de chacun soient respectés. Selon l' *Orde*

*van de Vlaamse Balies (OVB)* le système actuel de financement par enveloppe fermée devrait être revu car il mène à une situation paradoxale : plus les avocats font d'efforts (et plus le nombre de prestations augmente), moins ils gagnent<sup>63</sup>. L'OBFG a évoqué durant la concertation l'idée d'un fonds pour l'aide juridique, financé en partie par l'enveloppe fermée mais complété par d'autres sources de financement, comme par exemple l'augmentation des frais de greffe dus chaque fois qu'une action est introduite devant le tribunal<sup>64</sup>.

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent craignent que les mesures en matière de financement de l'aide juridique soient essentiellement axées sur la réduction du nombre de personnes qui bénéficient de l'aide juridique. Avant de prendre de telles mesures, il faut étudier les raisons de l'augmentation des demandes d'aide juridique de deuxième ligne (comme notamment l'augmentation du nombre de personnes qui vivent avec de très faibles revenus, les réglementations toujours plus complexes et une judiciarisation accrue de tous les secteurs de notre société).

La suppression de la présomption irréfragable de l'état de besoin (à l'exception des procédures urgentes)<sup>65</sup> prévue dans le plan Justice complique aussi l'accès à la justice de ceux qui demandent une aide juridique de deuxième ligne ou l'assistance judiciaire. Dans le système actuel, un certain nombre de catégories de justiciables entrent automatiquement en ligne de compte pour l'aide gratuite, comme les bénéficiaires du revenu d'intégration et les personnes dont le handicap est reconnu et qui perçoivent un revenu de remplacement. Avec la mesure envisagée, la présomption d'état de besoin deviendra

d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015.

<sup>61</sup> Article 3 de la loi du 28 avril 2015 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue de réformer les droits de greffe, *Moniteur Belge*, 26 mai 2015.

<sup>62</sup> Circulaire n° 2/2015 du 26 mai 2015 du SPF Finances, Administration Générale de la Documentation patrimoniale, p. 5 ; [http://justice.belgium.be/fr/binaries/doc%204\\_tcm421-268013.pdf](http://justice.belgium.be/fr/binaries/doc%204_tcm421-268013.pdf)

<sup>63</sup> Orde van Vlaamse Balies (2014). *Memorandum*, Brussel, p. 3, [http://www.advocaat.be/UserFiles/file/14%2005%2012%20Memorandum\\_OVB\\_2014%2005%2025\\_DEF.pdf](http://www.advocaat.be/UserFiles/file/14%2005%2012%20Memorandum_OVB_2014%2005%2025_DEF.pdf)

<sup>64</sup> L'Ordre des barreaux francophones et germanophone (2014). *Memorandum*, p. 6, <http://www.arm-ccm.be/portal/pls/portal/docs/1/6029-103.PDF>

<sup>65</sup> Geens, Koen, *op.cit.*, p.35.

réfragable. S'il peut être démontré qu'une personne dispose de revenus ou d'un patrimoine suffisants, elle pourra se voir privée du bénéfice de l'aide gratuite<sup>66</sup>, même si ce revenu est insuffisant pour mener une vie conforme à la dignité humaine, par exemple à cause de frais supplémentaires liés à un handicap. Pour toutes les personnes qui sollicitent l'aide juridique de deuxième ligne et ont un revenu, les revenus mobiliers, les revenus immobiliers et les revenus du capital seront à l'avenir pris en considération pour déterminer si elles ont droit à cette aide, ceci en collaboration avec le SPF Finances<sup>67</sup>. Cela signifie que tous les revenus sont pris en compte et que les justiciables ne peuvent par exemple pas avoir d'économies s'ils veulent faire appel à l'aide juridique. La Commission Justice est cependant d'avis que l'état de besoin doit être évalué avec souplesse<sup>68</sup>.

Certains barreaux prennent déjà des initiatives pour une meilleure accessibilité financière. A Louvain, une aide est apportée par des avocats sur une base volontaire et moyennant des honoraires modérés de maximum 75 euros bruts par heure, à ceux qui se situent jusqu'à 20 % au-dessus du montant légalement prévu pour entrer en ligne de compte pour l'aide de deuxième ligne. Durant la concertation, la recommandation a été formulée d'octroyer l'aide juridique proportionnellement au revenu, ce qui permettra aux personnes qui se trouvent juste au-dessus du seuil de revenu de bénéficier de l'aide ; il a aussi été proposé de relever les plafonds de revenus ouvrant le droit. Actuellement, différents seuils existent déjà, en fonction desquels la gratuité totale ou partielle est accordée ; il s'agit d'amplifier ce système. Les Ordres des Barreaux flamands, francophones et germanophone veulent eux aussi assouplir la transition entre différentes tranches de revenus.

Lors de la concertation, on remarque que dans le système actuel, les pratiques relatives aux pièces

justificatives que l'on doit présenter pour bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne varient : parfois la prime de fin d'année ou les allocations d'incapacité de travail sont prises en considération, parfois pas.

Plusieurs participants à la concertation s'inquiètent des discussions à propos du Plan Justice relatives à une réforme éventuelle de l'aide juridique de deuxième ligne, dans laquelle les Ordres des Barreaux flamands, francophones et germanophone sont impliqués. L'idée de l'Ordre du Barreau flamand (Orde van de Vlaamse Balie - OVB) consiste à faire correspondre le plafond de revenus pour pouvoir bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne (actuellement pour les isolés environ 953 euros) au montant du revenu d'intégration, ce qui reviendrait à 833 euros pour les isolés et à ceux qui bénéficient d'un montant supérieur au revenu d'intégration, une contribution minimale serait demandée, en fonction du revenu. En outre, l'OVB propose de ne plus désigner d'avocat dans les cas 'simples'. Mais ce n'est pas parce qu'une affaire est simple d'un point de vue financier (par exemple une facture d'hôpital), que le cas est nécessairement simple (il y a par exemple des règles spécifiques pour les prescriptions et pour connaître celles-ci, l'aide d'un avocat est bel et bien nécessaire).

Toutes ces réformes prévues comportent un risque réel d'entraver l'accès à la justice. Certaines auront comme conséquence de multiplier les démarches administratives que le justiciable doit accomplir et le nombre de pièces justificatives qu'il doit fournir en vue de bénéficier de l'aide juridique de deuxième ligne, freinant ainsi l'accès à la justice des personnes pauvres<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> [http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/com-muniques\\_de\\_presse/news\\_pers\\_2013-05-03.jsp](http://justice.belgium.be/fr/nouvelles/com-muniques_de_presse/news_pers_2013-05-03.jsp)

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Discussion du Plan Justice, *op. cit.*

<sup>69</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014). *Lecture de l'accord du gouvernement fédéral 2014-2019* (novembre 2014), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 22, <http://www.luttepauvrete.be/publications/accordsgouv/ACCORD%20FEDERAL.pdf>

### 3.6. Accompagnement des justiciables

Beaucoup de personnes vivant dans la précarité mais qui n'ont pas droit à une aide juridique de deuxième ligne parce qu'elles ont un revenu juste un peu trop élevé mais qui ne peuvent pas non plus se permettre de faire appel à un avocat, doivent aller seules devant le tribunal. Dans ces cas, il arrive parfois qu'elles soient accompagnées par une association ou un service social, mais de nombreux juges sont réticents à autoriser un tel accompagnement et le refusent.

Il faut bien faire la différence entre l'accompagnement et la représentation, qui ne peut en principe être assurée que par un avocat. Ce n'est que dans des circonstances bien précises qu'une exception au monopole de plaidoirie des avocats est possible. Devant le juge de paix, le tribunal du commerce et le tribunal du travail, les justiciables peuvent se défendre eux-mêmes ou se faire représenter par un conjoint, ou un parent par le sang ou un proche. Une autre exception importante concerne les affaires portées devant les tribunaux du travail dans lesquelles un syndicat peut prendre la parole au nom du justiciable. L'accompagnement par une association ou par des travailleurs sociaux diffère de la représentation mentionnée ci-dessus et dépend du type de tribunal. Certains juges acceptent que des travailleurs sociaux accompagnent les justiciables aux audiences et donnent quelques explications techniques. Il existe ainsi une possibilité d'accompagnement devant les tribunaux de première instance, mais cela arrive rarement. Devant les tribunaux du travail, qui sont beaucoup plus proches des justiciables, il arrive bien plus souvent que des associations ou travailleurs sociaux puissent prendre la parole. De cette manière, le juge dispose de l'information nécessaire lorsqu'il doit prendre une décision. Cette façon de procéder peut s'expliquer par le fait que les tribunaux du travail sont notamment habitués à collaborer avec les syndicats. Dans les affaires pénales, un travailleur social ne peut jamais venir donner d'informations complémentaires, vu le caractère sensible de la

matière. Aux audiences d'affaires pénales, seules les parties ont la parole. Devant le tribunal de la jeunesse par contre, les accompagnateurs ont à nouveau l'occasion d'intervenir. L'avocat de l'enfant représente en effet le mineur et pas les parents, et ceux-ci ont parfois des intérêts différents. Bien que les parents aient la possibilité de prendre eux-mêmes un avocat, des participants à la concertation expliquent qu'ils ne le font que rarement. Une association dans laquelle des personnes pauvres se rassemblent a cependant déploré, durant la concertation, que certains juges de la jeunesse préfèrent parfois donner plus de place aux services de la jeunesse qu'aux parents.

Certains participants à la concertation demandent d'élargir les exceptions prévues au monopole de plaidoirie des avocats, en rendant possible la représentation d'associations de locataires, pour les affaires relatives à des conflits locatifs. Les syndicats ont la possibilité de représenter leurs membres ; cette différence est qualifiée de discrimination par ces participants. L'OBFG estime qu'un élargissement des exceptions présente aussi des risques. En effet, lorsque la représentation n'est pas assurée par l'avocat, les règles de déontologie ne s'appliquent pas, comme par exemple la transmission des pièces à la partie adverse, ce qui peut nuire à une défense de qualité.

Il a été souligné au cours des échanges que les services d'aide juridique qui assument l'accompagnement trouvent de plus en plus difficilement des travailleurs sociaux prêts à l'assumer. Ils ont peur de faire des erreurs. Ils peuvent alors proposer de soutenir l'avocat dans son travail. Les avocats et justiciables sont souvent très élogieux à propos de cette forme d'accompagnement.

Il y a aussi des opposants à l'accompagnement par des travailleurs sociaux ou d'autres intermédiaires en tant que maillon entre le justiciable et le monde judiciaire. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent font remarquer que les personnes pauvres sont déjà en contact avec de nombreux services sociaux, sans

que la situation de celles-ci ne s'améliore pour autant. Les travailleurs sociaux - indépendamment de leurs qualités personnelles et professionnelles - sont parfois considérés comme des 'contrôleurs' et des personnes à qui, par peur de sanctions, on n'ose pas exposer la situation réelle. Il faut donc avant tout s'atteler à la manière dont on peut redonner confiance en la justice aux personnes qui se sentent abandonnées.

Très concrètement, il est difficile d'accompagner des familles ou des personnes dans leurs démarches judiciaires parce que dans la plupart des cas, dès qu'elles se trouvent finalement devant le juge, les associations ne peuvent pas entrer. Il est expliqué qu'au cours du procès, seules les parties concernées peuvent prendre la parole. Les autres parties peuvent uniquement intervenir comme 'témoins'. Dans la pratique, cela se fait par écrit (par exemple quelqu'un qui a des problèmes psychiques, qui est accompagné et pour qui le magistrat s'oppose à l'intervention de l'accompagnateur mais exige toutefois un témoignage écrit). Le fait qu'un service qui accompagne la personne puisse fournir l'information constitue de toute façon une plus-value.

Des intermédiaires qui établissent le lien entre justice et justiciables, semblent susceptibles, dans certaines conditions, de contribuer à simplifier l'accès à la justice pour des personnes qui vivent dans la pauvreté. Les participants à la concertation comprennent que le terme 'travailleur social' inspire de la crainte à certains mais nuancent : tous les travailleurs sociaux ne jouent pas un rôle de contrôle et beaucoup de personnes ne se tourneront pas vers la justice si elles ne sont pas accompagnées. Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, plaident pour le droit de chacun à être accompagné, par une personne de son choix, tant avant, pendant qu'après la procédure judiciaire. Il faut également pouvoir collaborer avec les travailleurs sociaux ou d'autres intermédiaires qui doivent encourager les personnes défavorisées à se tourner vers la justice.

Ainsi, les bureaux d'avocats qui se concentrent sur l'aide juridique auraient tout intérêt à pouvoir compter sur des travailleurs sociaux pour accompagner le justiciable.

L'accompagnement par des associations ou services sociaux est généralement ressenti comme positif. Des associations et d'autres acteurs revendiquent un rôle accru et reconnu dans l'accompagnement de personnes au tribunal. Cet accompagnement permet non seulement de démystifier l'appareil judiciaire, mais également d'expliquer de manière informelle les tenants et aboutissants de la procédure, et de faire en sorte que le justiciable demeure 'acteur' de celle-ci. Les services sociaux ou d'autres intermédiaires peuvent soutenir les justiciables pendant toute la procédure. L'accompagnement peut notamment préparer le justiciable aux audiences, car il n'est pas évident de comparaître devant un juge. L'accompagnateur peut également aider le justiciable à oser prendre la parole. Les participants à la concertation estiment qu'un accompagnement est nécessaire depuis la désignation d'un avocat et tout au long de la procédure, jusqu'au jugement et à l'exécution de celui-ci, d'autant plus que l'avocat n'a souvent pas le temps pour cela. Pendant la concertation, il est avancé que si un tel accompagnement fait défaut, les personnes pauvres peuvent être tributaires d'autres personnes et perdre la maîtrise de leur affaire.

La possibilité pour les médecins d'accompagner leurs patients lors d'une expertise judiciaire<sup>70</sup> (par exemple dans des cas d'allocations pour handicapés) est peu connue. Ces frais peuvent être pris en charge dans le cadre de l'assistance judiciaire<sup>71</sup> et celle-ci peut être accordée par le juge dans la même décision que celle relative à l'expertise judiciaire. Que les personnes pauvres puissent être accompagnées d'un médecin, (éventuellement par le propre médecin de famille) peut rétablir l'égalité des armes lors d'expertises

<sup>70</sup> Loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses, *Moniteur Belge*, 28 juillet 2006.

<sup>71</sup> Article 665 du Code judiciaire.

judiciaires. Il arrive en effet trop souvent que le justiciable soit vu comme 'objet' de la discussion entre l'expert judiciaire et le médecin de l'organisme concerné (par exemple le SPF Sécurité Sociale ou la mutualité). Il n'est pas inhabituel non plus qu'après l'expertise, l'expert et le médecin de l'organisme concerné échangent leurs constatations, sans impliquer le justiciable concerné. Un tel accompagnement n'est cependant pas forcément souhaité par le médecin, à cause de l'incertitude relative à la prise en charge financière, du manque de temps et de compétences des médecins sur le plan judiciaire. Durant la concertation, on a déploré que cette possibilité ne soit pas suffisamment connue des personnes qui vivent dans la pauvreté et des médecins vu qu'elle peut intéresser un large public (avocats, médecins de famille, associations, syndicats, ...).

### 3.7. Médiation

Les méthodes alternatives de règlement des litiges jouent un rôle important dans l'exercice des droits et la promotion d'une culture de négociation plutôt que de décisions imposées par le juge. La médiation connaît dans ce cadre de plus en plus de partisans. Elle entraîne une diminution du nombre de procès et remédie à l'arriéré judiciaire, ce qui profite à la qualité de la procédure judiciaire. La médiation permet aussi de rétablir le lien et la communication entre les parties concernées. Pour éviter que la médiation ne soit défavorable à la partie la plus faible, il est demandé de renforcer la position de la partie faible.

#### 3.7.1. Médiation prévue dans le Code judiciaire

La médiation dont il est question ici, telle que reprise dans le Code judiciaire, est un processus volontaire et confidentiel pour la gestion de conflits, dans lequel les parties font appel à un tiers indépendant et impartial, le médiateur, dont la tâche consiste à aider les parties à parvenir en toute connaissance de cause à un accord équitable qui respecte les points de vue et intérêts de toutes les parties intervenantes. Il est important de

souligner que la médiation se fait toujours sur une base volontaire, même dans le cas de la médiation judiciaire ; personne ne peut être obligé de participer à une médiation.

La conciliation chez le juge de paix, auparavant obligatoire, est autre chose. Cette conciliation est, intéressante, selon les participants à la concertation, parce qu'elle est gratuite et permet parfois de sonder au préalable la position du magistrat dans les procédures contentieuses, et donc d'estimer les chances de réussite. Le caractère obligatoire a été abrogé parce que la volonté doit exister, dans le chef des deux parties de trouver une solution, ce qui n'est pas toujours le cas; si celle-ci est absente, la conciliation ne signifie qu'une perte de temps précieuse.

Certains participants à la concertation soulignent que le règlement alternatif de conflits n'offre pas toujours l'apaisement recherché. Dans la médiation, il est en effet primordial que les deux parties commencent les négociations en tant qu'égaux, ce qui est rarement le cas. C'est pourquoi l'accompagnement est également important dans la procédure de médiation : en effet, il permet de rétablir un certain équilibre. Durant la concertation, il a été dit qu'il ne peut en aucun cas être question de justice de classes. Une inquiétude a cependant été exprimée, que la médiation ne risque de devenir une sorte de 'justice de deuxième rang' dans laquelle la partie la plus vulnérable voit ses droits diminuer. La médiation requiert une bonne compréhension des droits dont les personnes pauvres ne disposent pas toujours et une compréhension mutuelle, c'est-à-dire que les deux parties doivent parler la même langue, donner la même signification aux mots utilisés. Sans cela, la médiation ne fonctionne pas. Les parties doivent se trouver dans une position équivalente car lorsqu'une partie a l'impression d'être dupée, la solution ne sera pas bien accueillie par elle. L'adage "un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès" n'est dès lors pas une vérité absolue, surtout lorsque l'un des deux acteurs principaux est défavorisé par rapport à l'autre sur le plan socio-culturel et économique. Ce sont alors en effet les juges qui peuvent rétablir



l'équilibre et donner un poids suffisant aux plus faibles. Et selon certains participants à la concertation, on n'observe actuellement rien de cela dans la médiation. La question est posée de savoir si les médiateurs connaissent la réalité de la vie des personnes qui vivent dans la pauvreté et quelle formation ils ont reçue dans ce domaine. Pour les personnes pauvres, la médiation est quelque chose de flou et n'est pas plus accessible ou encourageante que le parcours judiciaire.

Le coût de la médiation constitue un autre obstacle de taille. Une médiation peut être un processus long qui peut prendre de nombreuses heures. Si les deux parties vivent dans la pauvreté, cela devient impayable, estiment des participants à la concertation. Si une des parties se trouve dans une meilleure position sur le plan financier, ce qui est souvent le cas, par exemple dans un litige entre employeur et employé, alors le système actuel du partage égal des frais (50/50) est manifestement inapproprié et inadapté à la situation des personnes qui vivent dans la pauvreté. La possibilité existe de s'écarter de cette règle, à l'avance<sup>72</sup>. Les justiciables défavorisés peuvent bénéficier, le cas échéant, d'une assistance judiciaire totale ou partielle, à condition qu'il soit fait appel à un médiateur reconnu par la Commission fédérale de médiation.

Pourtant, pendant la concertation, le rôle essentiel du règlement alternatif de conflits a été souligné par de nombreux participants. S'il n'y avait pas d'alternatives à la procédure judiciaire, il pourrait y avoir encore plus de problèmes, surtout lorsque la justice n'est pas accessible. La médiation ne doit pas être simplement écartée mais il faut prévoir des conditions qui offrent une sécurité suffisante et qui garantissent que la partie la plus faible ne soit pas exploitée et ne doive pas faire de concessions excessives.

Le libre choix quant à la forme de règlement des litiges a aussi été évoqué durant la concertation. Les justiciables doivent pouvoir choisir librement quelle voie ils emprunteront pour résoudre des

litiges. Mais ce libre choix suppose une connaissance des différentes voies possibles, ce qui implique d'avoir accès à l'information. Or c'est justement sur le plan de l'information que le bât blesse. Nous ne pouvons pas non plus oublier qu'il y a des personnes qui ne savent ni lire ni écrire. Il est donc important que les justiciables soient d'abord informés de la façon la plus large et la plus claire possible des options possibles.

### 3.7.2. Médiation via l'Ombudsman

L'Ombudsman peut aussi jouer un rôle important, même s'il ne peut certainement pas remplacer l'accès à la justice. Il est bien souvent un interlocuteur susceptible de résoudre des situations de conflit et transmet des signaux aux autorités compétentes. Des services d'Ombudsman ont été mis en place tant au niveau fédéral que régional pour régler à l'amiable des conflits entre d'une part des particuliers et d'autre part des services administratifs et des entreprises (comme les fournisseurs d'énergie). C'est ainsi que le Médiateur fédéral examine les réclamations individuelles relatives à des actes ou au fonctionnement de l'administration fédérale. Il analyse le conflit et propose des solutions qui concilient les points de vue<sup>73</sup>. Le rapport 2014 du Médiateur fédéral indique qu'une solution négociée a été atteinte pour 22 % des réclamations recevables<sup>74</sup>. Les rapports d'activités sont aussi des sources intéressantes pour évaluer l'effectivité des droits. Le réseau des médiateurs belges se montre attentif au fait que les personnes qui vivent dans la pauvreté font encore trop peu appel à eux. En 2015, il a consacré une Assemblée générale à ce sujet, durant laquelle le Service de lutte contre la pauvreté a été invité à partager ses réflexions en la matière. Des médiateurs thématiques participent aussi aux concertations organisées par le Service.

<sup>72</sup> Article 1731 du Code judiciaire.

<sup>73</sup> [http://www.belgium.be/fr/justice/victime/plaintes\\_et\\_declarations/ombudsman](http://www.belgium.be/fr/justice/victime/plaintes_et_declarations/ombudsman)

<sup>74</sup> Le Médiateur fédéral (2015). *Rapport annuel 2014 du Médiateur fédéral* p. IV/7 et IV/11, <http://www.federaalombudsman.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/rapportannuel2014.pdf>

Il est intéressant de rappeler qu'en 2005, le ministre de l'Intégration sociale a lancé l'idée de créer un Ombudsman pour les CPAS parce que beaucoup d'usagers ne parviennent pas à faire valoir leurs droits vis-à-vis du CPAS et signalent de nombreux problèmes entre le demandeur et le CPAS<sup>75</sup>. Il serait intéressant de reprendre cette réflexion et de l'actualiser, en concertation avec les acteurs directement concernés, tant les personnes qui s'adressent au CPAS que les CPAS eux-mêmes, dans leurs différentes composantes.

#### 4. L'action d'intérêt collectif

L'action d'intérêt collectif offre aux personnes dans la pauvreté une grande plus-value en termes de droit d'accès à la justice. Quand des justiciables vulnérables ne parviennent pas à lancer une procédure pour les raisons commentées plus haut, des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent pourraient assumer ce rôle à leur place.

Nous parlons ici du droit d'action d'associations d'intérêt général et pas d'associations comme les syndicats qui représentent leurs membres ni les *class actions* qui rendent possible l'introduction d'une action au nom d'un groupe de personnes dont chacune a le même intérêt individuel, comme l'action en réparation collective<sup>76</sup>. Cette procédure permet à des consommateurs individuels n'étant pas eux-mêmes parties à la procédure d'être représentés par des associations de consommateurs qui répondent à certaines conditions<sup>77</sup>. Cette loi a été inspirée par le souci du

législateur de ne pas voir les droits des consommateurs suffisamment respectés en raison de divers obstacles (par exemple frais de procédures, barrières psychologiques et intellectuelles) qui doivent être franchis par les consommateurs individuels<sup>78</sup>. Ce même raisonnement s'applique d'autant plus aux personnes pauvres qui très souvent n'osent pas et ne peuvent pas faire valoir et défendre leurs droits. Par cette loi, le législateur a dès lors dans un certain sens préparé le terrain pour rendre possible une action collective générale pour les associations d'intérêt général comme les associations de lutte contre la pauvreté.

Les actions d'intérêt collectif sont encore peu nombreuses, en raison notamment des conditions pour intenter une action en justice, qui sont définies dans le Code judiciaire et des conditions complémentaires déduites de l'interprétation par la jurisprudence<sup>79</sup>. La plus grande pierre d'achoppement dans les actions d'intérêt collectif concerne la condition relative à 'l'intérêt personnel et direct', à savoir avoir un intérêt 'propre' à intenter l'action. La principale question est dès lors de savoir si les associations ont un intérêt suffisamment personnel et direct à une action en justice et pour quelles branches du droit l'action collective pourrait être intentée.

Il faut bien distinguer les deux types d'actions collectives, à savoir le contentieux objectif et subjectif. Ainsi, on distingue l'action collective qu'une association pourrait introduire pour contester une norme législative dans le but de faire supprimer la règle même (contentieux objectif), et l'action collective devant les tribunaux,

<sup>75</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Compte rendu de la consultation des associations de lutte contre la pauvreté menée par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale à propos de la création d'un Ombudsman des CPAS* (octobre 2005), Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [http://www.luttepauvrete.be/publications/Note\\_Ombuds\\_CPAS.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/Note_Ombuds_CPAS.pdf)

<sup>76</sup> Introduite dans le Code de droit économique par la loi du 28 mars 2014.

<sup>77</sup> Loi du 28 mars 2014 portant insertion d'un titre 2 " De l'action en réparation collective " au livre XVII " Procédures juridictionnelles particulières " du Code de droit

économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre 1er du Code de droit économique, *Moniteur Belge*, 29 avril 2014, en vigueur depuis 1 septembre 2014.

<sup>78</sup> Projet de loi portant insertion d'un titre 2 "De l'action en réparation collective" au livre XVII "Procédures juridictionnelles particulières" du Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre I du Code de droit économique, *Documents parlementaires*, Chambre 2013-14, n°53K3301001, 5-6; <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3300/53K3300001.pdf>

<sup>79</sup> Voir article 17 et 18 du Code judiciaire.

lorsque les droits personnels de quelqu'un sont mis en cause (contentieux subjectif). En ce qui concerne la jurisprudence relative aux actions collectives par les associations, il y a des différences entre celle de la Cour de Cassation, qui part d'une exigence d'intérêt (plus) stricte, et la jurisprudence des autres hautes juridictions, à savoir la Cour Constitutionnelle et le Conseil d'Etat, qui appliquent des exigences d'intérêt moins strictes.

En ce qui concerne le contentieux objectif, la Cour Constitutionnelle et le Conseil d'Etat acceptent que des associations puissent intenter une action pour autant que la défense de l'intérêt collectif relève de la raison sociale des associations et que cette raison sociale soit affectée directement par la norme contestée. L'objet statutaire doit être suffisamment spécifique et présenter un lien avec l'acte législatif ou administratif contesté. Ainsi, Luttés Solidarités Travail et la Ligue des Droits de l'Homme ainsi qu'une personne sans-abri ont introduit ensemble un recours auprès du Conseil d'Etat contre une décision de la Ville de Namur qui interdit la mendicité en ville<sup>80</sup>. Une action du *Netwerk tegen Armoede* concernant la dégressivité accrue des allocations de chômage a par contre été déclarée irrecevable par le Conseil d'Etat, au motif d'une absence d'intérêt : l'objet social du *Netwerk* est formulé de manière très large et le lien direct avec la disposition mise en cause n'est pas suffisamment démontré<sup>81</sup>. Il est important, selon les participants à la concertation que les personnes directement concernées par ce type d'action y soient impliquées (dans le cas de cette action, il s'agit du sans-abri) pour que leurs paroles ne soient pas instrumentalisées.

On peut cependant remarquer une évolution favorable en ce qui concerne l'action d'intérêt collectif, tant sur le plan de la jurisprudence que de la législation. Ainsi, la Cour Constitutionnelle a

prononcé en octobre 2013 un arrêt sur deux questions préjudicielles relatives aux articles 17 et 18 du Code Judiciaire concernant les conditions 'intérêt' et 'qualité' pour intenter une action<sup>82</sup>. Bien que la Cour Constitutionnelle confirme par cet arrêt la différence existant dans la jurisprudence selon qu'il s'agisse d'un contentieux subjectif ou objectif et ne la considère pas discriminatoire parce que ces contentieux concernent deux situations différentes, la Cour semble suivre, en ce qui concerne le contentieux subjectif, le raisonnement de la partie demanderesse. Celle-ci, une organisation des droits de l'homme protégeant les droits des enfants qui n'est pas légalement habilitée à intervenir collectivement en droit, a argumenté que les personnes morales qui, selon leur raison sociale veulent faire cesser des traitements inhumains et dégradants, se trouvent dans une situation fondamentalement différente des personnes morales qui essaient de défendre un autre but statutaire au moyen d'une action en justice. Le fait que les deux sortes de personnes morales sont, dans le contentieux subjectif, gênées dans la même mesure par l'exigence d'intérêt, fait en sorte que l'interprétation de la Cour de Cassation crée une inégalité injustifiée.

La Cour Constitutionnelle rappelle en outre elle-même dans sa réponse les nombreuses dispositions légales qui octroient à certaines associations un droit d'action collectif et ne voit dès lors pas de justification objective au fait que des associations dont le but statutaire est lié à la protection des droits fondamentaux voient leur action rejetée. La Cour confirme que les associations non légalement habilitées sont dès lors en principe discriminées par l'interprétation de la Cour de Cassation, mais ajoute qu'elle fait confiance au législateur pour rectifier cette inégalité en accordant un droit d'action similaire aux associations discriminées. Jusqu'à ce moment (auquel la Cour n'associe pas de date limite), il n'est pas question de discrimination. La décision

<sup>80</sup> L'arrêt du Conseil d'Etat a été rendu le 6 janvier 2015, voir arrêt n° 229.729 du Conseil d'Etat du 6 janvier 2015. Pour un résumé, voir:

[http://www.luttepauvrete.be/juris\\_ce\\_20150106.htm](http://www.luttepauvrete.be/juris_ce_20150106.htm)

<sup>81</sup> Arrêt n° 221.853 du 20 décembre 2012 du Conseil d'Etat et Arrêt nr. 232.914 du 17 novembre 2015 du Conseil d'Etat.

<sup>82</sup> Arrêt n° 133/2013 du 10 octobre 2013 de la Cour constitutionnelle. Pour un résumé, voir : [http://www.luttepauvrete.be/juris\\_courconst\\_20131010.htm](http://www.luttepauvrete.be/juris_courconst_20131010.htm)

de la Cour peut quand même être considérée comme favorable parce qu'il est demandé au législateur de prendre l'initiative de préciser à quelles conditions le droit d'action peut être accordé à des associations qui ont pour but de mettre fin à la violation des droits de l'homme.

Les participants à la concertation trouvent essentiel que les personnes vulnérables qui n'oseraient pas aller devant le tribunal sur une base individuelle, disposent de ce moyen d'action, tant au contentieux objectif que subjectif. Les personnes qui vivent dans la pauvreté sont particulièrement souvent confrontées aux nombreux obstacles à l'accès à la justice. Les participants à la concertation renvoient une nouvelle fois à la peur d'aller devant le tribunal (surtout lorsque l'on se trouve en situation irrégulière), aux obstacles financiers et à l'intérêt d'être aidé par des associations, qui donnent la parole aux personnes pauvres et les aident à connaître leurs droits, de sorte qu'elles ne doivent pas toujours être tributaires de travailleurs sociaux.

Les associations qui défendent l'intérêt collectif jouent un rôle à ne pas sous-estimer. Elles assurent une plus grande implication des citoyens dans la société et créent de cette manière une assise sociale pour leurs objectifs politiques. L'octroi d'un droit d'action collectif à de telles associations contribuerait à rectifier le déséquilibre en matière de protection juridique auquel les personnes pauvres sont confrontées en permanence. Durant la concertation, il a par exemple été fait référence à la problématique des personnes sans-abri. Puisque le droit d'accès à un logement décent est inefficace pour l'ensemble d'entre elles, ce serait souhaitable qu'une association puisse introduire une action en justice. Les actions collectives auront en effet plus d'impact que des décisions individuelles. Grâce à ce type d'action, une plus forte pression pourra être exercée pour modifier la réglementation et faciliter l'adoption de mesures générales.

## 5. Causes significatives

La possibilité de mener des causes significatives en vue de trouver une solution à des problèmes structurels est une plus-value pour l'évolution future de la législation mais aussi pour une égalité effective des droits pour tous.

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent jouent un rôle important à cet égard parce qu'elles peuvent soutenir les justiciables vulnérables pour entamer et poursuivre une procédure en justice en leur nom propre. Avec ce soutien, aussi bien financier, administratif que sur le plan humain, qui va beaucoup plus loin qu'un simple accompagnement, les personnes qui vivent dans la pauvreté pourront faire une démarche auprès du tribunal et porter à la connaissance de celui-ci des situations qu'il aurait sinon continué à ignorer. C'est ainsi que le *Netwerk tegen Armoede* tente d'identifier des situations significatives d'un problème juridique clairement défini et de susciter ainsi une jurisprudence<sup>83</sup>. Le '*huurdersbonden*' provincial en *het Vlaams Huurdersplatform* disposent d'un fonds pour ceux qui souhaitent défendre leurs droits mais qui ne disposent pas des moyens financiers nécessaires<sup>84</sup>. Grâce à un tel fonds, des questions de principe peuvent être portées en justice.

L'action possible auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), après épuisement des voies de recours internes, où l'on examine la conformité de la décision à la Convention européenne des droits de l'homme ou à la législation européenne, peut aussi contribuer à faire évoluer la législation interne. Cette procédure n'est pas souvent utilisée par les personnes vivant dans la pauvreté pour plusieurs raisons. D'abord, les avocats relient peu la

<sup>83</sup> Boone, Ruth, *op.cit.*, p. 7.

<sup>84</sup> Netwerk tegen Armoede (15 maart 2013). *Iedereen gelijk voor de wet!?*, Brussel, Netwerk tegen Armoede, p. 6, <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/lederen-gelijk-voor-de-wet-2012.pdf>

situation de précarité aux droits fondamentaux<sup>85</sup>. Une autre raison est que le justiciable doit déjà avoir derrière lui plusieurs années de procédure et d'échecs pour faire valoir ses droits fondamentaux, et doit encore avoir la patience et les moyens financiers d'entamer cette nouvelle procédure. En outre, il n'est pas rare que l'affaire portée devant la Cour européenne des droits de l'homme soit déclarée irrecevable et il y a plusieurs étapes à franchir avant qu'une affaire soit plaidée à Strasbourg ou au Luxembourg. Un recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme ou de la Cour européenne de Justice peut cependant aboutir à des arrêts innovateurs intéressants pour les personnes qui vivent dans la pauvreté, susceptibles de les encourager à s'adresser à la justice, le cas échéant. De plus, de tels décisions sont susceptibles de faire évoluer la législation interne.

## 6. Financement de la justice

### 6.1. Financement public

Pour contrer les effets indésirables des mesures d'économie et des mesures relatives à l'arriéré judiciaire, de nouvelles discussions ont lieu dans le domaine du refinancement du système judiciaire. Le débat actuel concerne un système d'autofinancement complet ou partiel de la justice. Avant de discuter de nouvelles façons de financer la justice, il faut rappeler que la justice est un service public qui doit être financé par des moyens publics. *“La Justice est et doit rester un service public au risque sinon d'accepter qu'il y ait deux catégories d'êtres humains sur la même planète.”*<sup>86</sup>

### 6.2. Mutualisation

Durant la concertation, la piste de la mutualisation a été qualifiée d'intéressante, car cela préserverait l'accès à la justice pour tous les citoyens. L'idée est d'élaborer une sixième branche de la sécurité

sociale sur la base du principe de la mutualisation obligatoire et solidaire des coûts, afin de garantir le droit à l'accès à la justice pour tous.

De nombreuses questions se posent cependant quant au lancement de cette mutualisation, d'autant plus que durant leur vie, la plupart des Belges ne sont jamais mêlés au moindre procès : coût du système, risque de surconsommation, opposition des avocats à un tarif fixe de leurs prestations, changement d'objet social des mutualités,...

Un débat a déjà eu lieu à ce sujet, il y a quelques années. Selon les participants à la concertation, il mérite d'être rouvert.

### 6.3. Assurance protection juridique

L'assurance protection juridique qui couvre les frais d'une procédure (extra)judiciaire constitue un autre mode de financement. Selon certains participants à la concertation, cette assurance peut être une solution pour ceux qui n'ont pas accès à l'aide juridique parce que leurs revenus dépassent légèrement le plafond prévu dans la réglementation. Grâce à une telle assurance, souscrite par exemple par l'employeur, les travailleurs avec un bas salaire pourraient avoir un accès plus aisé à la justice. Le Plan Justice 2015, lui aussi, reprend l'idée d'une assurance protection juridique (non obligatoire) et prévoit la promotion des assurances pour ceux qui ne peuvent bénéficier du système d'aide juridique de deuxième ligne<sup>87</sup>. Des participants à la concertation ont insisté sur le fait que la justice est un service public et que de telles assurances contribuent à une privatisation de la justice.

Une question essentielle est de savoir s'il y a bien un droit à l'assurance protection juridique ou si au contraire l'assureur peut refuser d'assurer une personne qui présente un risque accru ou s'il peut calculer la prime en fonction des risques. Il s'agit de la même question que celle qui se pose dans le domaine de la santé à propos des assurances

<sup>85</sup> Fierens, Jacques, *op.cit.*, p. 49-57.

<sup>86</sup> Contribution Luttés Solidarités Travail durant la concertation du 12 mars 2014.

<sup>87</sup> Geens, Koen, *Op.sit.*, p. 35.

complémentaires privées. Il arrive en outre que les assureurs cherchent une échappatoire pour ne pas intervenir, considérant par exemple qu'une action en justice n'est pas nécessaire<sup>88</sup>. Il pourrait aussi y avoir un doute sur les risques précis qui sont couverts. Les matières pénales ne seraient de toute façon pas couvertes. Les assurances pourraient en outre limiter le libre choix d'un avocat en désignant elles-mêmes un avocat sans que le justiciable puisse participer à la décision. Dans tous les cas, il faudrait que le système comporte des garanties.

La concertation sur cette matière révèle assez bien de points de discordance. L'Ordre des barreaux flamands estime que la mise en œuvre des assurances protection juridique ne porte aucun préjudice au principe de l'accès garanti à l'aide juridique, alors que pour les associations où les pauvres prennent la parole, la mise en œuvre d'assurances privées est à exclure. De telles assurances, en effet, risquent de provoquer encore davantage d'inégalité dans l'accès à la justice entre les personnes qui peuvent souscrire une police et celles qui ne le peuvent pas. Les personnes en situation de pauvreté ne peuvent se permettre une telle assurance et si cela se fait via l'employeur, les chômeurs seraient en outre exclus. Durant la concertation on fait aussi la remarque que les compagnies d'assurances privées peuvent aussi demander des primes supérieures aux personnes pauvres, étant donné que ces dernières sont davantage susceptibles d'avoir affaire à la justice. Par conséquent, cela rendrait l'accès à la justice beaucoup plus difficile pour ces personnes, ce qui montre encore plus l'importance d'une justice gérée comme un service public.

## Recommandations du Service sur la base de la concertation

### 1. Lutter contre la non-demande et le non-accès ('non take-up')

#### 1.1. Veiller à une information accessible et compréhensible

Développer et soutenir des initiatives locales qui rapprochent le droit du citoyen, comme par exemple, en allant à la rencontre des personnes vulnérables dans leur environnement.

#### 1.2. Veiller à une offre publique adéquate

Examiner, en concertation avec les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, si les législations correspondent aux aspirations et aux besoins de celles-ci, si elles sont pertinentes au vu de leur situation, non stigmatisantes et si les conditions ne sont pas trop restrictives.

### 2. Garantir l'autonomie des personnes pauvres, et des personnes qui ont un statut de protection

- Faire usage à bon escient de la réglementation relative à la protection des biens et de la personne et non uniquement pour raison de revenus insuffisants, qui mettent les personnes dans l'impossibilité de payer l'indispensable.
- Enquêter sur les situations dans lesquelles des institutions assortissent l'octroi d'une allocation à la demande préalable d'un statut de protection, ce qui oblige les personnes pauvres à renoncer à leur autonomie.
- Préserver l'autonomie de la personne protégée, si une mise sous administration s'impose, en évoluant effectivement d'un système de représentation vers un système d'accompagnement, avec un projet clair et le nécessaire temps de transition pour sortir du statut de protection.
- Surveiller de près la façon dont la loi est appliquée : un meilleur suivi des administrateurs et une évaluation régulière par les juges de paix est nécessaire. Il est aussi

<sup>88</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2014), *op.cit.*, p. 23.



demandé d'évaluer les juges de paix, dans le respect de la hiérarchie.

### 3. Prévoir une aide juridique de première ligne adaptée

#### 3.1. Remédier aux problèmes d'accès à l'information

- Combiner une aide juridique de première ligne spécifique et un service clairement reconnaissable proposant une offre générale de première ligne.
- S'attaquer aux éléments qui diminuent l'accès à l'information, comme la situation géographique, les heures d'ouverture ou les moyens limités d'un service.
- Soutenir les organisations qui font des démarches proactives envers les personnes les plus éloignées de l'information, en allant à leur rencontre dans leur environnement.
- Rapprocher l'information, géographiquement mais aussi symboliquement, ce qui signifie que l'information peut être trouvée là où les personnes se rendent souvent et dans des lieux qui n'évoquent pas d'expériences négatives.
- Accueillir avec bienveillance les personnes et orienter de façon claire et rapide vers un autre service, le cas échéant.

#### 3.2. Etablir un répertoire de l'aide juridique par zone géographique

Elaborer un répertoire de l'aide juridique par zone géographique pour aider les personnes qui cherchent de l'information à trouver le service approprié et pour aider les professionnels qui disposeraient ainsi d'un fil conducteur pour une orientation efficace.

#### 3.3. Prendre en compte les réflexions des personnes en situation de pauvreté dans l'élaboration de l'aide juridique

- Renforcer la concertation et le dialogue entre les CAJ et les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent.
- Assouplir les conditions pour siéger dans une CAJ de manière à mieux équilibrer la représentation.

### 4. Renforcer la communication entre les personnes en situation de pauvreté et les professionnels via la formation et la sensibilisation

- Organiser un cours à option durant la formation initiale des juristes notamment, en vue de les sensibiliser à ce que cela signifie vivre dans la pauvreté, en partant des expériences de personnes qui vivent dans la pauvreté.
- Proposer des modules, dans le cadre de la formation obligatoire des avocats, à ceux qui approfondiront les matières plus directement en lien avec les situations de pauvreté, en les organisant de manière à partir des expériences de personnes qui vivent dans la pauvreté.

### 5. Lever les obstacles financiers

#### 5.1. Exclure les bénéficiaires de l'aide juridique de deuxième ligne du champ d'application de la loi relative à la répétabilité des frais et honoraires d'avocat

Inscrire dans un texte législatif la possibilité de fixer à un montant symbolique l'indemnité de procédure lorsque la partie qui succombe bénéficie de l'aide juridique, de façon à ce qu'elle soit utilisée de façon identique par tous les juges.

#### 5.2. Inscrire dans la loi la possibilité donnée au juge de diminuer le montant fixé par l'arrêt royal

Cette recommandation vaut tant que la précédente (5.1.) ne reçoit pas de réponse positive.

#### 5.3. Supprimer la TVA de 21 % sur les honoraires des avocats ou au moins diminuer le taux pour les particuliers

- Donner une base légale au taux 0 appliqué, de fait, aux prestations des avocats pour des justiciables qui bénéficient de l'aide juridique de deuxième ligne afin de garantir la sécurité juridique des personnes qui vivent dans la pauvreté.
- Ramener le taux à 6 % pour les particuliers, si la TVA n'est pas supprimée.

#### 5.4. Prévenir le non-recours à la justice lié à l'augmentation des frais de mise au rôle

Prévoir davantage d'exceptions aux droits de mise au rôle de façon à ce que les personnes dont les revenus sont légèrement supérieurs au plafond prévu pour l'aide juridique de deuxième ligne ne renoncent pas à l'action qu'elles étaient prêtes à introduire.

### 6. Lever les obstacles liés à la procédure

- Simplifier le langage juridique : utiliser un vocabulaire actuel, rendre la structure des jugements, arrêts et actes d'huissier de justice plus compréhensible.
- Inverser l'ordre des éléments des jugements de manière à ce que la décision effective apparaisse en première page.

### 7. Simplifier les démarches administratives

#### 7.1. Simplifier les démarches administratives pour demander l'aide juridique de deuxième ligne et l'assistance judiciaire

Réduire encore le nombre de pièces justificatives requises dans ces procédures de façon à diminuer à la fois le temps nécessaire pour les rassembler et la complexité des démarches à accomplir pour les obtenir.

#### 7.2. Instaurer une procédure unique pour l'obtention de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire

- Créer un guichet unique pour les deux aides, dont les conditions d'octroi ont déjà été harmonisées, de manière à ce que les justiciables ne doivent introduire qu'une fois leur demande.
- Donner à ce guichet unique un accès aux banques de données de façon à ce qu'elles puissent vérifier la situation financière.

### 8. Garantir l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire

- Maintenir et élargir la liste des personnes qui bénéficient de l'aide juridique sur la base d'une présomption de faiblesse de revenus.

- Augmenter le plafond de revenus au-dessus duquel on n'a pas droit à l'aide juridique et octroyer celle-ci de manière plus progressive en fonction du montant des revenus.

### 9. Faire connaître les formes existantes d'accompagnement des personnes qui vivent dans la pauvreté

- Faire connaître auprès des acteurs concernés le fait que l'assistance d'un conseiller technique – un médecin par exemple – lors d'expertises judiciaires est possible.
- Faire savoir que l'assistance judiciaire s'applique à l'assistance d'un conseiller technique lors de telles expertises.

### 10. Renforcer la position de la partie la plus faible dans les procédures extrajudiciaires

- Prévoir un accompagnement adéquat des personnes pauvres lors d'une médiation.
- Faire une référence explicite à la possibilité de s'écarter du partage égal des frais lors d'une médiation.
- Valoriser le rôle de médiation des Ombudsmen en informant les personnes en situation de pauvreté, qui ne font pas ou n'osent pas recourir à la justice, de la possibilité de s'adresser à un Ombudsman. Il est aussi recommandé de reprendre la réflexion entamée concernant un service Ombudsman compétent pour les différends entre un CPAS et un usager et de l'actualiser.

### 11. Reconnaître un droit d'action collectif pour les associations dont le but statutaire est la lutte contre la pauvreté

- Légiférer en ce sens, préciser à quelles conditions le droit d'action peut être accordé à des associations qui ont pour but de mettre fin à la violation des droits de l'homme.

## 12. Prévoir un financement suffisant de la justice

- Maintenir en priorité le financement de la justice par des moyens publics, afin de respecter son rôle de service public.
- Privilégier la mutualisation obligatoire et solidaire si des pistes complémentaires de financement sont envisagées.

## Liste des participants à la concertation

- ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld
- Belgisch Comité voor Hulp aan de Vluchtelingen
- BRuxelles AVance - BRussel Vooruit (Bravvo) Bureau d'Aide Juridique (BAJ)
- Cabinet d'avocats du Quartier des libertés
- CAW Oost-Brabant
- Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles-Capitale / Steunpunt voor de Diensten Schuldbe-middeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
- Commission d'aide juridique de Bruxelles / Commissie voor Juridische Bijstand van Brussel
- Commission d'aide juridique de Nivelles
- Conseil de l'Ordre du barreau de Bruxelles
- Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC) - Service d'études
- Daklozen Aktie Komitee (DAK) – Antwerpen
- Cour d'appel de Bruxelles
- Droits quotidiens
- Espace social Télé-Service
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (FBLP)
- Front Commun des SDF / Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië
- Le Pivot
- Liga voor de Mensenrechten
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Magistrat au Tribunal de première instance de Bruxelles
- Magistrat de la Cour d'appel de Bruxelles
- Magistrat de la Cour du Travail de Bruxelles
- Magistrat honoraire de la Justice de Paix d'Uccle
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- OCMW Wemmel
- Orde van Vlaamse Balies
- Ordre des barreaux francophones et germanophones de Belgique (Avocats.be)
- Plateforme "Justice pour tous" / Platform "Recht voor iedereen"
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)
- Service droit des jeunes de Bruxelles
- Service justice de proximité Saint-Gilles / Dienst Buurtjustitie Sint-Gillis
- Soleil du Nord- Commune de Schaerbeek
- Solidarités Nouvelles
- Universiteit Antwerpen (UA) en Vrije Universiteit Brussel (VUB)
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen
- Vredegerecht van Brussel

## Contacts bilatéraux

- Netwerk tegen Armoede