



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur deux propositions de loi visant à améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne

09 juin 2020

Le Service de lutte contre la pauvreté a pris connaissance de deux propositions de loi¹ émanant de la Chambre des Représentants et visant à relever les plafonds de revenus pour pouvoir accéder à l'aide juridique de deuxième ligne.

Le Service de lutte contre la pauvreté a été créé par un [Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions](#). À cette occasion, les législateurs ont confié au Service de lutte contre la pauvreté un mandat de protection des droits humains. Ce mandat repose sur le constat que la pauvreté *porte gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains* et sur l'objectif commun fixé par les législateurs, à savoir *la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme*. De ce point de vue, le Service de lutte contre la pauvreté tient dès lors à donner son avis sur la proposition de modification de la loi.

Accès à la justice

Comme il ressort de l'article 23 de la Constitution, l'aide juridique constitue l'un des droits qui contribuent au droit à une existence conforme à la dignité humaine. Dès le Rapport général sur la Pauvreté de 1994, l'importance de l'aide juridique pour les personnes en situation de pauvreté a été soulignée. Ce thème a par conséquent été abordé en détail dans différentes publications et activités du Service de lutte contre la pauvreté. Il constitue ainsi l'un des sujets :

- du Rapport bisannuel 2005 'Abolir la pauvreté'²;
- du Rapport bisannuel 2014-2015 'Services publics et pauvreté'³;
- du Rapport bisannuel 2018-2019 'Durabilité et pauvreté'⁴;

¹ [Proposition de loi du 16 juillet 2019 améliorant l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne par l'augmentation des seuils financiers d'accessibilité](#), Chambre des Représentants, DOC 55 0175/001.; [Proposition de loi du 1er octobre 2019 tendant à garantir par une disposition légale le droit à l'aide juridique de deuxième ligne et à faciliter l'accès à celle-ci en augmentant les seuils d'accès](#), Chambre des Représentants, DOC 55 0463/001.

² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). Abolir la pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques. [Rapport bisannuel 2005](#), Bruxelles, p. 83-88.

³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). Services publics et pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques. [Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, p. 10-38.

⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018-2019). Durabilité et pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques. [Rapport bisannuel 2018-2019](#), Bruxelles, p. 78-82.

- des discussions lors des journées de réflexion que le Service de lutte contre la pauvreté organise conjointement avec l’Institut de formation judiciaire : ‘le regard des magistrats sur la pauvreté’⁵;
- du 6^e Rapport parallèle d’Unia, de Myria et du Service de lutte contre la pauvreté au Comité des Droits de l’Homme des Nations Unies⁶;
- du Rapport parallèle du Service de lutte contre la pauvreté au Comité des droits économiques, sociaux et culturels (67^{ème} session – 5^{ème} Rapport périodique de la Belgique – 2020).

Mais ce sujet s’inscrit aussi dans le contexte plus large de l’accès à la justice. Un point d’attention important dans ce contexte est la question du [non-recours](#) aux droits, c’est-à-dire au fait que certains droits ne sont pas ou ne peuvent pas être exercés pour des raisons diverses. C’est un phénomène qui est plus largement répandu que ce que l’on s’imagine et qui touche en particulier les personnes les plus vulnérables. Une aide juridique effective de deuxième ligne peut contribuer à réduire ce non-recours aux droits en supprimant certains obstacles financiers.⁷ Dans le cadre d’une approche des droits humains qui considère la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale comme une “*atteinte grave à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains*”⁸, l’accès à la justice est en soi un instrument essentiel de lutte contre la pauvreté.⁹

Évaluation des propositions de loi

Le Service de lutte contre la pauvreté estime que l’adoption de ces propositions de loi peut constituer un pas important pour l’amélioration de l’accès à la justice pour les personnes qui se trouvent en situation de pauvreté. Il peut aussi adhérer à l’argumentation solide des deux propositions.

Il est un fait que, ces dernières années, l’accès à la justice est progressivement devenu plus difficile pour les personnes en situation de pauvreté. Ce problème a déjà été dénoncé à plusieurs reprises par le Service de lutte contre la pauvreté et a encore été confirmé récemment par Toon Moonen – professeur à l’université de Gand et avocat – dans un article détaillé pour le *NJW*¹⁰, mais aussi par la Plateforme Justice pour Tous¹¹, le Conseil d’Etat¹² et la Cour constitutionnelle¹³. Ils soulignent plusieurs évolutions récentes : la perception de la TVA sur les honoraires des avocats, l’augmentation des droits de rôle, les dispositions relatives aux indemnités de procédure et le durcissement de l’accès à l’aide juridique de deuxième ligne, notamment avec l’instauration d’une contribution forfaitaire – même si cette dernière restriction a entre-temps été annulée par la Cour constitutionnelle¹⁴.

⁵ [Compte rendu de la journée de réflexion du 15 décembre 2017](#); [Compte rendu de la journée du 9 décembre 2016](#)

⁶ https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2019/10/Rapport_parallèle_CCPR_2019_EN.pdf, p. 17-18.

⁷ Françoise DE BOE, “Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits”, in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2017), [Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits](#), Bruxelles, la Charte, p. 125-136.

⁸ Voir [Accord de coopération entre l’Etat fédéral, les Communautés et les Régions](#).

⁹ Françoise TULKENS, “Justice et pauvreté”, in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2017), [Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits](#), Bruxelles, la Charte, p. 149-156.

¹⁰ Toon MOONEN, “Recht op toegang tot de rechter. Financiële drempels”, *NjW* 2019, afl. 409, 682-697.

¹¹ <https://pjpt-prvi.be/fr>

¹² Conseil d’Etat, Section de législation, [Avis n° 56 837/3 du 5 décembre 2014](#), DOC 54 0906/001, p. 38.

¹³ C.C. 21 juin 2018, n° 6596 et 6598; [Un résumé de cet arrêt se trouve sur le site web du Service de lutte contre la pauvreté.](#)

¹⁴ C.C. 21 juin 2018, n° 6596 et 6598, *ibid.*

Le Service de lutte contre la pauvreté tient dès lors avant tout à se réjouir des deux propositions de loi. Un relèvement sensible des plafonds de revenus permettant d'octroyer une aide juridique de deuxième ligne entièrement ou partiellement gratuite constituerait une nette amélioration de l'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté. Le Service de lutte contre la pauvreté estime également qu'il est souhaitable d'ancrer légalement les principes qui régissent la mise en œuvre du droit à l'aide juridique – comme le prévoient les auteurs de la proposition de loi n° 0463/001¹⁵. En effet, l'accès à l'assistance judiciaire, régi par les articles 664 et suivants du Code judiciaire, est aussi ancré dans la loi.

En deuxième lieu, le Service espère que cela peut être un point de départ pour d'autres initiatives législatives, attentives aux obstacles tant financiers que d'une autre nature que rencontrent les personnes en situation de pauvreté dans leur accès à la justice.

Proposition d'amendement supplémentaire

Les personnes en situation de pauvreté se heurtent à de nombreuses entraves administratives dans leur accès à la justice. L'une de ces entraves réside dans le fait que les demandes d'octroi du droit à l'aide juridique de deuxième ligne (le recours gratuit aux services d'un avocat) et du droit à l'assistance judiciaire (l'exonération du paiement des frais de procédure) constituent deux procédures différentes. Le requérant doit dès lors s'adresser à deux guichets différents : le bureau d'aide juridique pour l'aide juridique de deuxième ligne et le bureau du tribunal qui est saisi de l'affaire pour l'assistance judiciaire (art. 670 Code 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.¹⁶

Le Service de lutte contre la pauvreté propose par conséquent d'ajouter aux propositions de loi citées ci-dessus un amendement afin que les procédures d'obtention de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire soient assimilées et transformées en une seule procédure dont les conditions sont déjà harmonisées de manière à ce que les bénéficiaires ne doivent faire qu'une seule demande au même guichet. Ce guichet unique doit donner accès aux banques de données permettant de vérifier la situation financière du requérant, dans le respect de son droit à la protection de la vie privée.

¹⁵ [Proposition de loi du 1er octobre 2019 tendant à garantir par une disposition légale le droit à l'aide juridique de deuxième ligne et à faciliter l'accès à celle-ci en augmentant les seuils d'accès](#), Chambre des Représentants, DOC 55 0463/001.

¹⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). Services publics et pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques. [Rapport bisannuel 2014-2015](#), Bruxelles, p. 25 et 38.