

2022

PAUVRETÉ ET JUSTICE EN BELGIQUE



POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE
BETER SAMEN LEVEN
SPP INTÉGRATION SOCIALE
MIEUX VIVRE ENSEMBLE



SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL
JUSTICE

*Pauvreté et justice
en Belgique*

2022

Titre

Pauvreté et justice en Belgique

Première édition : 2022

Rédaction finale

Steven Gibens (Ecole supérieure Karel de Grote, Anvers), Cindy Renard (SPF Justice)
et Jean-Marc Dubois (SPP Intégration sociale)

SPF Justice, Boulevard de Waterloo 115, 1000 Bruxelles

SPP Intégration sociale, Finance Tower, Boulevard du Jardin Botanique 50, 1000 Bruxelles

Editeurs responsables

Jean-Paul Janssens et Alexandre Lesiw

Numéro de dépôt

D/2022/7951/FR/1246

Table des matières

PRÉFACE DE LA MINISTRE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	11
---	----

PRÉFACE DU MINISTRE DE LA JUSTICE	13
--	----

OBJECTIF DU LIVRE	15
--------------------------------	----

CHAPITRE 1	19
-------------------------	----

ACCÈS À LA JUSTICE POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETÉ

Thibault Morel et Henk Van Hootegem, Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale

1. Introduction	19
1.1. Rapport général sur la pauvreté - Service de lutte contre la pauvreté	19
1.2. La perspective des droits de l'homme	20
1.3. L'accès à la justice	21
2. Pour les personnes vivant dans la pauvreté, l'accès à la justice est un chemin semé d'embûches	22
2.1. Le niveau individuel	23
2.2. Le niveau des administrations et des organisations	24
2.3. Le niveau de la législation	26
3. Éliminer les obstacles afin de rendre effectif l'accès à la justice	27
3.1. Le niveau individuel	27
3.2. Le niveau des administrations et des organisations	30
3.3. Le niveau de la législation	33
4. Conclusions et recommandations politiques	34

CHAPITRE 2	39
-------------------------	----

AIDE JURIDIQUE DE PREMIÈRE LIGNE

Dr. Steven Gibens, maître de conférence et chercheur à la Haute Ecole Karel de Grote, Anvers

1. Introduction	39
------------------------------	----

2. L'aide juridique de première ligne	41
2.1. Le chemin vers la loi de l'aide juridique de 1998 : naissance de l'aide juridique de première ligne	41
2.2. Le cadre juridique de l'aide de première ligne : la loi du 23 novembre 1998	43
2.3. L'aide juridique de première ligne dans la pratique	44
2.4. La Sixième réforme de l'Etat - vers une nouvelle aide juridique de première ligne ? ..	48
3. Que manque-t-il pour une approche plus intégrale de l'aide juridique de première ligne ?	55
3.1. Collaboration entre la Commission d'aide juridique de Leuven et le CAW (Centre de bien-être général) Oost-Brabant	56
3.2. Projet Vlinderpaleis à Anvers	58
3.3. Organisations sociales d'aide juridique	59
4. Comment concevoir l'accès à la justice pour les pauvres ?	62
4.1. L'importance du Legal Design	62
4.2. Concevoir l'accès à la justice pour les personnes vivant dans la pauvreté	64
5. Conclusions	68
6. Recommandations politiques	69

CHAPITRE 3

L'AIDE JURIDIQUE DE DEUXIÈME LIGNE

Muriel Clavie et Jean-Marc Picard, avocats, BAJistes, en charge de l'aide juridique auprès d'AVOCATS.BE et des Bureaux d'Aide Juridique, respectivement, de Bruxelles et du Brabant wallon.

1. Introduction	71
2. Les structures de l'aide juridique	73
2.1. Un peu d'histoire	73
2.2. Le fonctionnement de l'aide juridique et ses acteurs	78
3. La perception de l'aide juridique ainsi structurée	86
3.1. Par le justiciable	86
3.2. Par l'avocat BAJiste	86
3.3. Par le politique	88
4. Les conditions actuelles	89
4.1. La présomption irréfragable de 'pauvreté'	91
4.2. Les présomptions réfragables	91
4.3. Les revenus et moyens insuffisants	95
4.4. Le pouvoir d'appréciation du BAJ dans toutes les situations	97
5. Une autre approche	98

5.1. Percevoir l'extrême pauvreté	98
5.2. Ne même pas imaginer qu'on a des droits à faire valoir	99
5.3. A problèmes sociojuridiques multiples, solutions multidisciplinaires	102
5.4. D'abord, un accompagnement	102
6. Et qu'en disent les avocats qui pratiquent l'aide juridique dans sa forme libérale ?	110
7. Conclusions	112
8. Recommandations politiques	114
CHAPITRE 4	117
ALTERNATIVES AU SYSTÈME ACTUEL D'AIDE JURIDIQUE DE DEUXIÈME LIGNE	
<i>Emmanuelle Debouverie, Elise Dermine et Jean-François Neven</i>	
1. Introduction	117
2. Les alternatives au système actuel de financement de l'aide juridique de seconde ligne ..	121
2.1. Le système actuel de financement de l'aide juridique : des faiblesses dans la réalisation de l'accès à la justice inhérentes à la logique assistancielle	122
2.2. L'assurance protection juridique privée : une solution insatisfaisante pour améliorer l'accès à la justice	126
2.3. L'assurance sociale protection juridique : une réponse efficace aux faiblesses de l'assurance privée ?	139
3. Les alternatives au mode de rémunération des prestataires de l'aide juridique de seconde ligne : l'octroi d'un revenu mensuel fixe	155
3.1. La dénonciation des faiblesses du système « judicare » et de la rémunération à l'acte pour réaliser l'accès à la justice en Belgique et ailleurs : une vieille et longue histoire	155
3.2. Octroyer une rémunération fixe à des avocats se consacrant à l'aide juridique : une solution efficace et efficiente pour réaliser l'accès à la justice	161
3.3. Opérationnalisation de la proposition : lancer quatre structures-pilotes	168
4. Conclusions et recommandations politiques	172
4.1. Améliorer l'accès à la justice pour lutter contre la pauvreté: synthèse des résultats et recommandations politiques générales	172
4.2. Alternatives au système de financement : synthèse des résultats de l'étude et recommandations politiques spécifiques	174
4.3. Alternative au mode de rémunération à l'acte : synthèse des résultats et recommandations politiques spécifiques	176

CHAPITRE 5 179

MODES ALTERNATIFS DE RÉOLUTION DES CONFLITS

Prof. Dr Eric Lanckswert, chargé de cours à l'UHasselt et l'UGent, assistant à l'UAntwerpen

1. Introduction	179
2. MARC et personnes en situation de pauvreté : défis généraux	180
3. Les différents mécanismes de MARC, avec une attention particulière pour les personnes en situation de pauvreté	182
3.1. Négociation	182
3.2. Négociation collaborative	183
3.3. Médiation	184
3.4. « Médiation en matière répressive »	190
3.5. Médiation réparatrice	191
3.6. Services de médiation	192
3.7. Services de médiation pour le consommateur et commissions de conciliation des litiges de consommation	194
3.8. Conciliation judiciaire	196
3.9. Arbitrage	198
3.10. Pistes numériques	199
4. MARC pour les personnes ayant des problèmes d'endettement	200
4.1. Un large éventail de possibilités	200
4.2. Médiation de dettes	202
4.3. Règlement collectif de dettes	203
5. Possibilités d'accompagnement dans le choix d'un parcours approprié	204
5.1. Résolution appropriée et efficace des conflits	204
5.2. Obligations d'information des professionnels du droit	205
5.3. Aide juridique de première ligne et maisons de justice	207
5.4. Un grand nombre d'initiatives, de projets et de pratiques visent à fournir des informations et un accompagnement	207
5.5. Nouvelles pistes de réflexion	209
5.6. L'approche néerlandaise	212
6. Formations et ADR-friends	212
7. Recommandations politiques	213

CHAPITRE 6 219

L'ACTION D'INTÉRÊT COLLECTIF : PROTHÈSE JURIDIQUE OU LIBÉRATION DE L'INDIVIDUALISME PROCÉDURAL ?

Jacques Fierens, avocat, professeur extraordinaire émérite de l'Université de Namur, professeur émérite de l'Université catholique de Louvain et chargé de cours honoraire de l'Université de Liège

1. Introduction	219
2. Le contexte de l'émergence et de la défense des droits fondamentaux : l'individualisme contre le collectivisme	221
2.1. Le droit fondé sur le postulat de la puissance de l'individu	221
2.2. L'individualisme et les représentations de la pauvreté	223
2.3. La réaction : le collectivisme	224
2.4. Le pauvre entre individualisme et collectivisme	225
2.5. Le rôle des associations dans la lutte contre la vulnérabilité	226
3. L'action d'intérêt collectif au contentieux subjectif	227
3.1. Contentieux subjectif ou objectif, intérêt individuel, collectif ou général	227
3.2. Le principe jusqu'en 2019 : Un intérêt strictement individuel	228
3.3. Les exceptions légales « à la carte »	231
3.4. Le déclencheur : l'affaire Défense des enfants International-Belgique c. l'État belge	234
3.5. L'arrêt de la Cour constitutionnelle 133/2013 : la nécessité d'une intervention du législateur	242
3.6. L'aboutissement tardif : l'alinéa 2, nouveau, de l'article 17 du Code judiciaire	243
3.7. Les premiers commentaires doctrinaux	245
3.8. La jurisprudence naissante	246
4. L'action d'intérêt collectif au contentieux objectif	249
4.1. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage et de la Cour constitutionnelle	249
4.2. La jurisprudence du Conseil d'Etat	250
5. Conclusions	251
6. Recommandations politiques	254

CHAPITRE 7 257

LES HUISSIERS DE JUSTICE ET LES MÉNAGES PRÉCARISÉS

Sabine Thibaut (juriste) et Caroline Jeanmart (sociologue), Observatoire du Crédit et de l'Endettement
Avec la collaboration de Christophe Bedoret (conseiller à la cour du travail de Mons et chargé de cours à l'UMons) et Bertel De Grootte (professeur à l'Université de Gand, professeur invité à l'Université de Liège)

1. Introduction	257
2. « Payer ses dettes » : de la contrainte par corps au « business de la dette »	258

2.1. Huissier de justice : constats et évolution d'une profession impopulaire	260
2.2. Huissier de justice : un statut ambivalent	262
2.3. Huissier de justice : un homme de mandat	264
2.4. Huissier de justice : un rôle social ?	265
2.5. Huissier de justice : des enjeux économiques	266
2.6. Etat de lieux de l'endettement et du surendettement des ménages précarisés	268
3. Recouvrement de créances : législations, pratiques et constats	273
3.1. Le coût du recouvrement : des frais, des intérêts de retard et des clauses pénales ...	274
3.2. Vers une limitation et un plafonnement des frais et coûts	278
3.3. Le recouvrement de dettes amiable	281
3.4. Pratiques et constats liés au plan de paiement	283
3.5. Le recouvrement de dettes judiciaire	284
4. Vers un recouvrement éthique et responsable : quelle expérience, quels constats ?	293
4.1. Le recouvrement en mode médiation de dettes amiable	293
4.2. Le recouvrement de dette en mode conciliation	297
4.3. Une plateforme digitale de l'endettement des particuliers	298
4.4. Recouvrement éthique et responsable : un label de qualité	300
5. Conclusion et recommandations politiques	300

CHAPITRE 8 305

LE RÔLE DES JUGES DES JURIDICTIONS DU TRAVAIL DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Joël Hubin, 1^{er} président honoraire de la cour du travail de Liège, conseiller suppléant et maître de conférence
ULiège

1. Introduction	305
2. Pauvreté, vulnérabilités et droit social : un cadre légal de protection	306
2.1. La pauvreté c'est aussi une question de droits	306
2.2. L'ambition juridique de la dignité et de l'égalité	307
2.3. Le contenu et le problème de la justiciabilité des droits sociaux	309
2.4. Le dépassement du problème de la justiciabilité : la constitutionnalisation et l'internationalisation du contentieux social	313
3. Pauvreté, vulnérabilités et justice : un cadre judiciaire spécialisé et adapté	316
3.1. Le nécessaire particularisme de protection judiciaire	316
3.2. Les règles spécifiques de l'organisation judiciaire	317
3.3. Les règles spécifiques de la procédure judiciaire	320
4. Pauvreté, vulnérabilités : pratiques judiciaires des juges des juridictions du travail	322

4.1. Une ambition mesurée du juge des juridictions du travail : du droit social à la justice sociale	322
4.2. Les apports pratiques du droit processuel pour la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux	323
4.3. La nécessaire écriture juridictionnelle de la norme de droit social	326
4.4. L'obligation de standstill pour la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux	333
4.5. L'application des principes d'égalité et de non-discrimination pour la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux	337
4.6. La mise en œuvre du principe de dignité	339
5. Conclusions et recommandations politiques	342
5.1. Renvois vers d'autres propositions : concordance et cohérence	342
5.2. Proposition relative à l'évaluation des législations internes composant le droit social	345
5.3. Propositions d'ordre gestionnaire	345
5.4. Propositions relatives aux principes de droit processuel : le principe de loyauté et l'éthique du juge	347
5.5. La coordination judiciaire du contentieux de la pauvreté	348

CONCLUSIONS GÉNÉRALES ET RECOMMANDATIONS POLITIQUES

353

Dr. Steven Gibens, maître de conférence et chercheur à la Haute Ecole Karel de Grote, Anvers

1. L'accès à la justice : de quoi parle-t-on ?	353
2. Un concept à plusieurs niveaux et dimensions	354
3. Les différentes vagues de l'accès à la justice	356
3.1. Première vague : l'accès au système officiel	356
3.2. Deuxième vague : nouvelles initiatives et idées	359
3.3. Troisième vague : mécanismes alternatifs de résolutions des conflits	359
3.4. Quatrième vague : mieux vaut prévenir que guérir	360
3.5. Cinquième vague : l'approche holistique	362
4. Recommandations politiques	364
4.1. Cadre pour un accès intégral à la justice	364
4.2. Recommandations politiques pour un accès intégral à la justice	367

BIBLIOGRAPHIE

377

PRÉSENTATION DES AUTEURS ET INSTITUTIONS

411

Préface de la Ministre de la Lutte contre la pauvreté

Cher lecteur, chère lectrice,

Aujourd'hui, 20 % de la population belge est considérée comme à risque de pauvreté et d'exclusion sociale : c'est inacceptable.

Mais la pauvreté est un phénomène à la fois complexe et multidimensionnel qui ne se limite pas à la seule question des revenus. Dans le quotidien, la pauvreté porte atteinte aux droits les plus fondamentaux des citoyens et à l'exercice de ceux-ci, les empêche de mener une vie conforme à la dignité humaine. Parmi ces droits fondamentaux, l'accès à la justice est essentiel en ce qu'il constitue un garant essentiel pour tous les autres droits.

Les personnes en situation de pauvreté sont les premières à devoir faire valoir leurs droits pour améliorer leurs situations. Dans les faits, elles sont souvent les dernières à y parvenir. Cette réalité doit nous confronter. Il en va de la légitimité démocratique de notre société.

La pauvreté et la précarité de nos concitoyens ne doivent pas constituer un frein à l'accès à la justice. Force est de constater que ce droit leur est parfois inaccessible, les privant par là de la possibilité de faire entendre leur version des faits, de dénoncer les situations dont ils sont victimes, les circonscrivant dans une situation d'exclusion face à un système qu'ils ne comprennent pas, ou pas suffisamment, malgré les efforts déjà fournis par le monde judiciaire.

Certains justiciables précarisés doivent affronter une série de démarches administratives pour avoir accès à une aide juridique ou à la médiation. Alors qu'une personne plus favorisée aura la faculté de laisser un avocat effectuer l'ensemble des démarches. D'autres ne savent simplement pas vers qui se tourner soit par manque d'information, soit par manque de formation de leurs interlocuteurs.

Confrontés à la Justice, il arrive que celle-ci les sanctionne pour des situations qu'ils estiment relever de leur bon droit comme un locataire qui aurait arrêté de payer le loyer d'un logement insalubre. Trop souvent, des personnes précarisées sont confrontées à la justice faute d'avoir eu les moyens. Ils tentaient simplement de survivre et ont dû effectuer un choix entre le paiement de la facture d'énergie ou celui de la cantine scolaire...

Lorsque le jugement est rendu, le langage juridique est là encore un obstacle. Ainsi, sans une version orale de leur jugement, ils peuvent se retrouver, bien malgré eux, dans une situation d'incompréhension.

Le rôle protecteur de la Justice n'est plus suffisamment perçu par le public paupérisé. Au contraire, des décisions mal comprises ou mal expliquées peuvent donner l'impression d'une Justice peu perméable à la question des inégalités sociales. Le sentiment d'« à quoi bon » ne peut devenir un leitmotiv quand on songe à une procédure en justice.

Forts de ces constats, nous nous devons d'adopter une approche holistique et un effort commun à l'ensemble du gouvernement. Cette synergie sera développée au sein du plan de lutte contre la pauvreté. Car résoudre la problématique de l'accès à la Justice, c'est avant tout prévenir toute une série de situations, développer des politiques permettant de sortir les individus de la précarité.

Cet ouvrage coordonné par deux administrations fédérales compétentes d'une part en matière de lutte contre la pauvreté et d'autre part en matière de justice doit nous inspirer dans la mise en place de mesures significatives pour favoriser l'accès à la Justice.

Pour que le quotidien de nos concitoyens soit plus juste, nous devons veiller à ce que les acteurs de première et deuxième lignes soient mieux formés aux questions sociales et juridiques. Ces formations permettront d'instituer une personne référente unique qui pourra compter sur ses connaissances et sur une équipe pluridisciplinaire.

La Justice sera d'autant plus accessible si nous arrivons à la décentraliser, à fournir un service de proximité. La numérisation des procédures devra s'accompagner de soutien pour les personnes précarisées afin que de nouvelles solutions ne deviennent pas les freins de demain.

Il nous faudra également développer et promouvoir la phase préventive de la Justice comme le règlement collectif de dettes ou la médiation. Clarifier la situation de certains acteurs tels que les huissiers de justice, afin d'établir un distinguo entre sa qualité de fonctionnaire ministériel ou d'indépendant.

Enfin, nous aurons besoin d'un organisme qui garantira la mise en place de cette promotion à l'accès à la Justice.

La combinaison de ces éléments permettra un accompagnement spécifique des personnes qui présentent des besoins supplémentaires, limitera les situations de sous protection sociale et devra guider les politiques gouvernementales au sein du plan de lutte contre la pauvreté. Au-delà de la justice, c'est l'accès aux droits et l'effectivité de ceux-ci qui sont questionnés : la lutte contre le non-recours aux droits doit être une priorité en matière de lutte contre les inégalités.

Karine Lalieux

*Ministre des Pensions et de l'Intégration sociale,
en charge des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté et de Beliris*

Préface du Ministre de la Justice

Cher lecteur, chère lectrice,

L'accès à la justice est un droit fondamental solidement ancré dans notre système juridique. Le principe de l'égalité des droits des citoyens un des fondements de l'État de droit. Or, dans la pratique, force est de constater que certains justiciables éprouvent des difficultés à s'adresser à la justice. Les personnes précaires n'ont pas toujours un accès facile à la justice.

Pour ces personnes, l'accès à la justice est un chemin semé d'embûches à cause du langage utilisé ou de frais trop élevés. Les intéressés ne parviennent pas toujours à s'adresser aux instances qui sont prévues pour eux et certaines expériences négatives du passé les empêchent de franchir le pas.

La justice ne doit pas uniquement être rapide et ferme mais elle doit, avant tout, être plus humaine. En effet, une justice plus humaine est une justice vers laquelle tout le monde peut se tourner quels que soient ses moyens financiers. La réforme de l'aide juridique de deuxième ligne est une mesure cruciale à cet égard. Le plafond de revenus pour pouvoir en bénéficier a été relevé à partir de septembre 2020. Il le sera encore progressivement jusqu'en 2024, permettant à un plus grand nombre de personnes d'y faire appel.

Les citoyens doivent pouvoir être aidés plus facilement et l'aide juridique doit être plus accessible. Depuis le 22 octobre 2021, le palais de justice d'Anvers (Vlinderpaleis) dispose d'un espace d'accueil et de bien-être, qui sert de point de contact pour tous les services auxquels le justiciable peut faire appel. Nous étendrons cette initiative positive à d'autres grands palais de justice, en étroite concertation avec les acteurs concernés, tels que les centres flamands pour le bien-être (CAW) et le Barreau. Ainsi, le citoyen obtiendra une solution sur mesure à un seul endroit au sein du palais de justice. Ce dispositif tiendra compte de la fracture numérique afin que personne ne soit exclu.

La numérisation de la justice ne peut avoir pour conséquence de créer une fracture sociale dans la prestation de services. C'est la raison pour laquelle nous prévoyons des PC kiosques dans les tribunaux grâce auxquels les citoyens moins familiarisés avec le numérique peuvent accéder aux outils en ligne avec une assistance. Actuellement 600 appareils sont déjà disponibles. Nous allons investir pour augmenter ce nombre et nous prévoyons également les licences et les périphériques nécessaires.

Cher lecteur, cet ouvrage est le résultat de la collaboration entre le SPP Intégration sociale et le SPF Justice. La diversité des contributions qu'on y trouve rend compte de l'universalité du problème mais aussi du caractère collectif des solutions.

Vincent Van Quickenborne

Vice-Premier ministre et ministre de la Justice et de la mer du Nord

Objectif du livre

Les Belges jouissent de nombreux droits fondamentaux garantis par les textes internationaux et par la Constitution belge. Cependant, les témoignages des personnes en pauvreté révèlent qu'en pratique, ces droits ne sont pas toujours effectifs. Pour toute une série de raisons, ils ne sont pas connus, reconnus ou octroyés. La question de la non-utilisation des droits s'applique également aux droits juridiques fondamentaux.

Ce livre thématique a une triple fonction : réaliser un état des lieux de l'accès à la justice pour les personnes en situation précaire, évaluer de manière scientifique cet état des lieux et dresser des recommandations pour les différents niveaux de pouvoir compétents. Nous le faisons en rassemblant les idées de chercheurs et de professionnels du secteur social et du monde juridique. Il en résulte une combinaison de thèmes qui expliquent les difficultés d'accès à la justice pour les publics précaires mais proposent aussi des pistes de solutions déjà existantes ou à explorer.

Par ce livre, nous espérons d'abord sensibiliser les responsables politiques en charge de la justice à la problématique, en émettant des recommandations à la fin de chaque chapitre et dans la conclusion générale de l'ouvrage. Nous voulons également informer les citoyens et les organisations de la société civile sur les enjeux et les défis à relever pour favoriser l'accès de tous à une justice plus humaine.

Ce livre est le fruit d'une collaboration entre le SPP Intégration sociale et le SPF Justice, qui ont coordonné l'étude. Le comité de rédaction, composé de fonctionnaires des deux administrations et placé sous la direction de Steven Gibens (maître de conférences à la Haute Ecole Karel de Grote d'Anvers), a assuré le suivi des contributions des différents auteurs. Le comité de pilotage, quant à lui, réunissait les présidents des deux administrations, les représentants des ministres fédéraux en charge de la justice et de la lutte contre la pauvreté, des membres de CPAS et d'associations de défense des personnes en pauvreté et des professionnels du milieu de la justice, juges et avocats.

L'ouvrage comporte huit chapitres thématiques et un chapitre de conclusion contenant des recommandations.

Le premier chapitre recense les principaux obstacles auxquels les personnes en pauvreté sont confrontées dans leur accès à la justice, à trois niveaux : le niveau personnel, le niveau de l'administration et le niveau de la législation juridique. Il propose des pistes de solutions pour y remédier.

Le deuxième chapitre étudie l'aide juridique de première ligne qui, depuis la Sixième Réforme de l'Etat, est devenue une compétence communautaire.

Cette aide concerne l'information et le conseil aux personnes fournis soit par des avocats soit par des associations. Elle est organisée par les Commissions d'aide juridique. Les trois Communautés ont leur propre législation régissant le fonctionnement des Commissions, les avocats et les associations ont eux aussi chacun leur propre approche de l'aide aux personnes. L'auteur explore la piste du Legal Design, une approche développée à partir des besoins des personnes, qui peut rendre le système juridique plus égalitaire, accessible et juste.

Dans le troisième chapitre, les auteurs examinent le fonctionnement de l'aide juridique de deuxième ligne, celle qui concerne la défense des justiciables devant les tribunaux. Elle est organisée par les Bureaux d'aide juridique, qui dépendent des barreaux. Suivant les situations, cette aide est totalement ou partiellement gratuite (avocats pro deo). Pourtant, pour les personnes en pauvreté, la seule intervention d'un avocat ne suffit pas toujours pour remédier à la complexité de leur situation juridique. Les auteurs démontrent qu'une approche multidisciplinaire (avocats, assistants sociaux, psychologues) est une solution adéquate pour lever cette difficulté.

Le chapitre suivant approfondit les alternatives à l'aide juridique de deuxième ligne. Selon les auteurs, le système actuel présente deux faiblesses majeures qui expliquent les inégalités d'accès : le mode de financement de l'aide et le mode de rémunérations de ses prestataires. Concernant le premier, ils examinent deux alternatives : l'assurance privée et l'assurance sociale (sur le modèle de l'assurance des soins de santé). Pour le second, ils montrent que les systèmes mixtes d'aide juridique sont les plus efficaces et les plus efficaces dans la réalisation de l'accès à la justice, en s'inspirant du modèle des maisons médicales, organisées en structure associative.

L'auteur du cinquième chapitre étudie les modes alternatifs de règlement des litiges : la négociation, la médiation, la conciliation, l'arbitrage et les pistes numériques. Il examine dans quelle mesure les personnes en pauvreté y ont recours et comment encourager ce recours.

Le sixième chapitre présente l'action de défense d'intérêt collectif. Il retrace la genèse de l'alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire, qui ouvre aux plus faibles cet accès aux juridictions, au départ d'une action menée en 2012 par l'association Défense des enfants International-Belgique (DEI-Belgique) en faveur des mineurs étrangers non accompagnés (MENA). Il précise les conditions nécessaires pour mener une action de défense d'intérêt collectif. Le septième chapitre étudie les rapports entre les huissiers de justice et les publics précaires.

Le défaut de paiement résulte le plus souvent d'un manque de moyens. Dans tous les cas, il crispe, voire envenime, au quotidien les relations entre créanciers et débiteurs. A travers l'examen et l'analyse de la législation, de la jurisprudence et des constats de terrain, les auteurs font le point sur les avis et recommandations concernant la fonction actuelle de huissier de justice et, par là-même, sur une adaptation, une modernisation, voire une réforme globale du cadre légal et des pratiques du recouvrement.

Enfin, le dernier chapitre se penche sur le rôle social des juridictions du travail. Il rappelle le champ étendu de leurs compétences sociales. Le cadre légal a cependant ses limites en matière de lutte contre la pauvreté. Les droits subjectifs directement justiciables devant les juridictions du travail se fragmentent ainsi en catégories propices à de nouvelles vulnérabilités. L'auteur étudie l'articulation judiciaire entre les droits subjectifs et les droits fondamentaux de nature objective. Il contextualise le rôle des juges, puis propose des pistes afin de favoriser des progrès judiciaires.

Cette publication n'aurait pas été possible sans la participation et le soutien de différentes personnes et organisations. Nous tenons à les en remercier chaleureusement.

Nous tenons à remercier en particulier les personnes suivantes pour leur participation active au comité de pilotage et aux discussions de fond : Alexandre Lesiw (Président du SPP Intégration sociale), Jean-Paul Janssens (Président du SPF Justice), Fabrizio Leiva-Ovalle puis Maël Lecoq (cabinet de la ministre Lalieux), Biagio Zammitto (cabinet du ministre Van Quickenborne), Thibault Morel (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale), Benoît Lair (conseiller juridique au CPAS de Molenbeek), Claire-Marie Lievens (Ligue des Droits Humains), Caroline Vanderhoeven (Belgian Anti Poverty Network – BAPN), Merlin Gevers (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté - RWLP), André De Muylder et Joël Hubin (juges).

Nous remercions également Sharon Beavis du SPF Justice et Jan De Coninck du SPP Intégration sociale pour leur appui technique, ainsi que toutes les personnes du service Experts du Vécu du SPP Intégration sociale pour la collecte des constats qui illustrent les différents chapitres.

Le comité de rédaction était composé de Steven Gibens, maître de conférences à la Haute Ecole Karel de Grote d'Anvers, Cindy Renard, Violaine Nandrin et Margot Taeymans du SPF Justice et Mathilde Wargnies, Samira Benayyad et Jean-Marc Dubois du SPP Intégration sociale.

Nous espérons que ce livre contribuera à une meilleure compréhension des difficultés d'accès à la justice pour les personnes en pauvreté dans notre pays et qu'il incitera les décideurs politiques et la société civile à œuvrer pour rendre effectif leur droit à une justice qui devrait être également accessible pour tous.

Le comité de rédaction

Je n'ose pas écrire des courriels. Mes phrases ne sont pas si belles et mes mots semblent toujours idiots. Parfois, j'écris des erreurs ou je ne trouve pas les bons mots. Les réponses que je reçois à mes e-mails sont souvent si difficiles. Je ne comprends pas toujours. C'est pourquoi je consulte souvent et pose mes questions directement. C'est comme ça que je me sens plus à l'aise. Si j'avais su que je devais rédiger « un dossier », recueillir des preuves... On m'a donc dit que je ne pouvais pas prouver que mon employeur ne m'avait pas traité correctement. Lui, il avait « un dossier ».

Les preuves écrites ne font pas toujours partie de la logique des groupes vulnérables. Les accords sont conclus oralement ou de bonne foi et ne sont pas toujours consignés dans des documents, des accords, une langue écrite.

Chapitre 1

ACCÈS À LA JUSTICE POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETÉ

Thibault Morel et Henk Van Hootegem, Service de Lutte contre la Pauvreté,
la Précarité et l'Exclusion sociale

1. Introduction

1.1. Rapport général sur la pauvreté - Service de lutte contre la pauvreté

Dans les années 1992 à 1994, un processus extrêmement important pour la lutte contre la pauvreté en Belgique a été enclenché : la rédaction et la publication du Rapport général sur la pauvreté (ci-après : RGP)¹. Il s'agissait d'un processus de consultation entre diverses associations où les personnes en situation de pauvreté expriment leurs opinions et divers autres acteurs tels que les CPAS, les Services d'aide à la jeunesse... Pour la première fois, les personnes en situation de pauvreté et leurs associations ont été associées à la réflexion sur la politique de lutte contre la pauvreté en leur qualité d'experts et d'experts du vécu. Au cours de ce processus, la pauvreté a été très clairement définie en termes de violation des droits de l'homme, et non comme un simple manque de moyens de subsistance.

« Quiconque ne tient pas compte de l'apport de ceux qui, par leur souffrance, sont devenus des experts en humanité et des connaisseurs d'une société qui sarvent ce que signifient les droits de l'homme dans la vie quotidienne d'un homme ou d'une femme, commet une double injustice : injustice envers la société dans son ensemble, car nous la mutilons ainsi et la dépouillons de la partie qui souffre le plus ; et injustice envers

1 ATD Quart Monde, Association des villes et communes de Belgique (section bien-être social), Fondation Roi Baudouin (1994). « *Rapport général sur la pauvreté* », Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 431 pages, <https://www.luttepauvrete.be/publications/AVA95.pdf>.

ceux qui souffrent le plus de la pauvreté, car si nous ne nous adressons pas à eux et ne cherchons jamais à les aider, nous leur laissons un sentiment d'inutilité sociale absolue. »

Mouvement international ATD Quart Monde,
forum Travailler pour l'avenir avec le Quart Monde, Bruxelles, décembre 1987. (RGP, p. 14)

« Ils aident les autres à comprendre les droits de l'homme fondamentaux, dans des conditions de vie concrètes et dans les mécanismes d'exclusion. En ce sens, les personnes pauvres sont des défenseurs des droits fondamentaux de l'homme. Étant donné qu'ils dénoncent l'extrême exclusion et mobilisent d'autres personnes pour transformer cette injustice en une véritable égalité. »

(RGP, p. 312)

Une des principales recommandations du RGP consistait à implémenter durablement cette consultation dans le paysage belge. Cette démarche est partie du constat qu'il est nécessaire de continuer à impliquer l'expérience, l'analyse et les recommandations des personnes en situation de pauvreté - en dialogue avec les acteurs des administrations, de la société civile, du monde universitaire - dans les politiques des différents gouvernements. Par la suite, en 1999, le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été créé (ci-dessous : le Service de lutte contre la pauvreté) à la suite d'un accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et Régions². Le présent chapitre a été rédigé sur la base du travail effectué au sein du Service de lutte contre la pauvreté.

1.2. La perspective des droits de l'homme

Le Service de lutte contre la pauvreté évalue l'efficacité de l'exercice des droits fondamentaux dans les situations de pauvreté. À cette fin, il organise des consultations approfondies entre les associations où s'expriment les pauvres et leurs réseaux, les CPAS, les partenaires sociaux, les professionnels des différents secteurs, les administrations, les universitaires... Sur la base de ces travaux, il formule des recommandations aux décideurs politiques de notre pays afin de rétablir les conditions d'exercice des droits fondamentaux.

Cette perspective des droits de l'homme est cruciale dans la lutte contre la pauvreté. En effet, la pauvreté peut être décrite comme une violation des droits de l'homme. En la matière, on peut songer au droit à un logement décent, au droit d'accès aux soins de santé, au droit au travail et au droit au respect de la vie familiale. Il en résulte immédiatement que la pauvreté se manifeste dans tous les domaines possibles de la vie. En effet, sur la base de la définition de Vranken, la pauvreté revêt une nature multifacettes :

2 Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B., 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999 : <https://www.luttepauvrete.be/volante/accord-de-cooperation-entre-letat-federal-les-communautés-et-les-regions-relatif-a-la-continuite-de-la-politique-en-matiere-de-pauvrete/>.

« un réseau d'exclusions sociales qui couvre plusieurs domaines de l'existence individuelle et collective, interdisant de mener une vie conforme à la dignité humaine. Cela crée un fossé avec le reste de la société. Ce fossé, qui est (re)produit dans la société, ne peut être personnellement comblé »³.

C'est précisément parce que la pauvreté est liée à la violation des droits de l'homme dans différents domaines de la vie qu'elle augmente également la probabilité qu'une personne ne puisse plus mener une vie digne. Ainsi, l'exposé des motifs de l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée⁴ dispose que le fait de vivre dans une situation de pauvreté et d'exclusion sociale constitue une violation du droit à une vie digne⁵.

1.3. L'accès à la justice

L'accès effectif à la justice est une condition essentielle en la matière. En effet, il s'agit d'une forme de garantie pour la réalisation des droits lorsque les gouvernements manquent à leurs obligations. De plus, le droit à l'assistance juridique - qui fait partie du droit (fondamental) de l'accès à la justice - est associé, avec d'autres droits sociaux fondamentaux, au droit fondamental à une vie digne visé à l'article 23 de la Constitution⁶. Selon l'interprétation maximaliste qui en est faite, le droit à l'assistance juridique implique que l'on peut recourir à tout type de moyens pour défendre sa position juridique ou pour rendre exécutoires les droits qui ont été accordés⁷. De plus, la lutte contre la pauvreté est une responsabilité collective de la société. Un bon fonctionnement est donc nécessaire à trois niveaux. Elle suppose un renforcement de la position du citoyen par rapport à la justice (micro) ; un bon accueil et une bonne prévention par de nombreuses organisations, tant sociales et juridiques que sociojuridiques (méso) ; des choix politiques scientifiquement fondés pour un meilleur accès à la justice (macro).

La réalisation d'un accès effectif à la justice pour les personnes vivant dans la pauvreté est le sujet de cette contribution. La première partie examine la raison pour laquelle les droits juridiques fondamentaux ne sont pas toujours effectifs dans la pratique. Pour diverses raisons, ces droits ne sont pas réellement exercés ou accordés (non-exercice des droits). La deuxième partie examine une approche possible. Il existe plusieurs causes

3 P. RAEYMAECKERS, J. COENE en B. HUBEAU, « *Inleiding. Over armoede en beleid* » in RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, T. GOEDEME, R. REMMEN & A. VAN HAARLEM J. VRANKEN en D. GELDOLF (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, 24, disponible à l'adresse : <https://www.uantwerpen.be/nl/projecten/usab/onderzoek-usab/jaarboek-armoede/jaarboek-2018/>.

4 Art. 30. Afin de garantir l'exercice sans entrave du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent (...).

5 CONSEIL DE L'EUROPE (n.b.), « *The right to be protected against poverty and social exclusion under the European Social Charter* », www.coe.int et EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK (2018), « *Change, Hope, and Justice A Rights-Based Approach to Poverty* », www.eapn.eu

6 M. VAN LEUVENHAEGE, « *De toegankelijkheid van het sociale bijstandsrecht voor de kwetsbare burger (proefschrift)* », Anvers, Université d'Anvers, 2020, 57.

7 B. HUBEAU, « *Verhaalbaarheid van de kosten van verdediging en betaalbare rechtspraak: over transparante en behoorlijke prijsvorming (ook in de gezondheidszorg)* » in F. ÈVÈRS, P. LEFRANC, K. CREYF, S. GIBENS, B. HUBEAU e.a. (eds.), « *De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging: en wat met de toegang tot de rechter ?* », Bruges, die Keure, 2006, 69.

ou obstacles qui empêchent les citoyens de faire valoir ou d'exercer leurs droits. Ces obstacles doivent donc être combattus de manière structurelle et à différents niveaux. Nous concluons avec plusieurs recommandations, en lien avec ces niveaux.

2. Pour les personnes vivant dans la pauvreté, l'accès à la justice est un chemin semé d'embûches

« Vous devez revendiquer un droit. Sur papier, tout semble facile. Mais sans coopération, sans solidarité humaine, une personne ayant des difficultés à s'exprimer n'a pas accès à un droit fondamental de base comme le droit à la santé »⁸.

En Belgique, les habitants jouissent de plusieurs droits fondamentaux qui sont garantis par les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme et par la Constitution belge. L'expérience des personnes en situation de pauvreté nous apprend toutefois que ces droits ne sont pas toujours effectifs dans la pratique. Pour diverses raisons, ces droits ne sont pas réellement exercés ou accordés. Ce phénomène, encore sous-estimé, est connu sous le nom de non-recours aux droits et fait depuis longtemps l'objet de travaux du Service de lutte contre la pauvreté⁹. D'autres acteurs¹⁰ et auteurs¹¹ se sont également penchés sur la problématique au cours de ces dernières années. Ce problème de non-recours s'applique également au sujet de ce chapitre : les droits juridiques fondamentaux, à savoir le droit d'accès à la justice et le droit d'accès à l'assistance juridique (dans le cadre du droit à une vie digne).

Pourquoi les personnes vivant dans la pauvreté ne peuvent-elles pas faire valoir leurs droits? Dans la littérature, les différents obstacles sont regroupés sous cinq critères d'accessibilité (compréhension, disponibilité, accessibilité, accessibilité financière, facilité d'utilisation)¹². Durant les travaux antérieurs du Service de lutte contre la pauvreté sur cette problématique, cette distinction de critères a été utilisée et subdivisée

8 Intervention au nom d'ATD Quart-Monde du 24 octobre 2019 au Parlement francophone bruxellois, dans le cadre des Jeudis de l'Hémicycle, matinée thématique « *La lutte contre la pauvreté : le non-recours aux droits* », organisée par le Parlement des Bruxellois francophones (Conseil de la Commission communautaire française), le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et l'Observatoire de la santé et du bien-être de Bruxelles-Capitale), https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/10/20191024_NonRecoursAuxDroits_ATDQM.pdf.

9 Voir la page thématique sur le site Internet du Service de lutte contre la pauvreté, relative au non-recours : https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/10/20191024_NonRecoursAuxDroits_ATDQM.pdf.

10 Observatoire de la santé et du bien-être - Bruxelles (2017), « *Compréhensions du « non-recours » aux droits sociaux et de la sous-protection sociale dans la Région bruxelloise. Rapport bruxellois sur la pauvreté 2017* », Bruxelles, Commission communautaire commune, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch_rapport_nl_2016.pdf; L. NOËL (2021), « *Non-recours aux droits et précarité en Région bruxelloise* », Études bruxelloises, Collection générale, n° 157, <https://journals.openedition.org/brussels/5585>.

11 D. DUMONT, « *Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique* », TSR / RDS 2020/3, 385.

12 B. HUBEAU en S. PARMENTIER, « *Preadvies Rechtshulp, Aanbevelingen voor het armoedebestrijdingsbeleid* », 1991, 57-91.

en 3 niveaux : (2.1) le niveau individuel, celui du citoyen lui-même ; (2.2) le niveau de l'organisation ou de l'administration qui met en œuvre la législation ; (2.3) le niveau de la législation. Naturellement, dans certaines situations, les éléments de ces trois niveaux sont souvent associés¹³.

2.1. Le niveau individuel

La raison la plus fréquemment citée pour ne pas exercer un droit est le manque de connaissances ou d'informations dans le chef du citoyen, qu'il soit ou non en situation de pauvreté. Dans ce cadre, le manque d'information des autorités ou le manque de connaissances des justiciables, ainsi que la complexité des lois et des procédures, sont cités. En raison de la prolifération des lois et des règlements au cours des dernières décennies, il est difficile, même pour un citoyen bien informé, de connaître de manière exhaustive et précise ce à quoi il a droit ou non. Pour quelqu'un qui n'a pas de diplôme ou qui est analphabète, la barre est donc placée très haut.

Un membre d'une association qui fournit des conseils juridiques gratuits a témoigné lors d'une réunion de concertation en vue du rapport bisannuel 2018-2019 « *Durabilité et pauvreté* » qu'il « *est confronté au fait que tout doit être démontré dans l'administration de la justice* ». Toutefois, une grande partie de la population n'a pas le réflexe de tout coucher par écrit et les choses sont souvent réglées verbalement (contrat de location, etc.). Les personnes ne maîtrisent pas davantage les concepts et la terminologie de ces documents. Il est difficile de trouver le temps et l'organisation pour réaliser toutes ces démarches administratives. Même si les procédures sont numérisées, les documents doivent toujours être fournis ». Pour un juge de paix honoraire qui a participé à la même concertation, il est évident que : « *Si une personne pauvre ne sait pas comment s'adresser à la justice, elle est alors exclue de ce système. Les associations sociales ont un vrai rôle à jouer afin d'informer les gens* ».

De même, le grand public est souvent peu au fait des initiatives permettant de bénéficier d'un accès gratuit à l'aide juridique, qu'elles soient le fait d'avocats ou d'associations. Selon l'association Luttés, Solidarités, Travail¹⁴ qui porte la parole des personnes en pauvreté, il convient de faire preuve de prudence quand on affirme que la formation et l'information sont, en premier lieu, la clé de l'accès à la justice. Elle constate que « *depuis de nombreuses années, on assiste à une évolution vers une augmentation considérable de la conditionnalité des droits, qui va de pair avec davantage de procédures, de démarches à entreprendre, de contrôles et de sanctions. La responsabilité et la faute ne peuvent être rejetées sur les justiciables. Il est beaucoup trop facile d'affirmer qu'une personne n'a pas accès à la*

13 F. DE BOE en H. VAN HOOTEGEM, « *Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren* », In : Samenleving en politiek, n° 10, décembre 2017, 55-62. https://www.luttepauvrete.be/publications/Sampol_201712.pdf ; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting/ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Éditeur), Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits, Die Keure / La Charte, <https://luttepauvrete.be/publication-pauvrete-et-ineffectivite-des-droits-non-recours-aux-droits/>.

14 Mouvement Luttés Solidarités Travail (2018). « *Ne passons pas à côté... 25 ans de combats pour la citoyenneté des plus pauvres* », Namur, Fédération LST, 50-51.

justice parce qu'elle est mal informée ». C'est un constat qui a également été fait dans le rapport bisannuel 2016-2017 sur la « *Citoyenneté et la pauvreté* »¹⁵.

De plus, de nombreuses personnes vivant dans la pauvreté ne savent pas qu'elles possèdent des droits ou n'ont pas (plus) le courage de les réclamer¹⁶. Cela peut s'expliquer, en partie, par les préjugés à l'égard des personnes en situation de pauvreté, souvent considérées comme incompetentes. Une autre cause peut trouver son origine dans la crainte des effets pervers d'une question, notamment le lien qui est parfois fait entre justice et police, ou le risque de coûts supplémentaires si un litige est perdu au tribunal. Un membre d'une association au sein de laquelle les pauvres s'expriment a noté que « *l'accès à la justice commence déjà avant l'exercice effectif des droits devant les tribunaux et que les personnes vivant dans la pauvreté sont très souvent confrontées quotidiennement à des situations dans lesquelles elles n'ont aucun droit ou des droits inférieurs* ». Souvent, les situations illégales auxquelles les personnes en situation de pauvreté sont confrontées sont résolues à un niveau « *infra-juridique* » : un accord « *à l'amiable* » est conclu, qui, en réalité, ne profite souvent qu'à la partie la plus forte¹⁷.

Enfin, le découragement provoqué par des années d'attente d'un déblocage de la situation joue également un rôle. Des personnes sont par exemple sur une liste d'attente pendant des années avant de bénéficier d'un logement social.

2.2. Le niveau des administrations et des organisations

Les services publics et les organisations jouent un rôle important dans la réalisation des droits des citoyens. L'expérience des personnes en situation de pauvreté démontre que la justice est extrêmement importante en tant qu'institution, mais qu'il existe parfois une distance infranchissable avec le citoyen (en situation de pauvreté ou non).

De manière générale, de nombreux acteurs impliqués du monde judiciaire et de la société civile¹⁸ se plaignent que le sous-financement chronique de la justice en Belgique exerce une pression croissante sur sa capacité à jouer son rôle fondamental dans la société. Une pénurie de magistrats et de personnel de soutien, des bâtiments vétustes, du matériel et des logiciels obsolètes, ... n'ont pas uniquement pour effet de donner une image désastreuse de la justice. Ils induisent également que les citoyens doivent souvent attendre des années pour obtenir un jugement. Cela est particulièrement lourd à porter pour les personnes en situation de pauvreté, dont la vie entière dépend parfois d'une décision de justice.

15 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017), « *Citoyenneté et pauvreté. Une contribution au débat et à l'action politiques* », Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 7-10, <https://www.armoedebestrijding.be/vliegengend/burgerschap/>

16 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). « *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques* », Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, 11-13, <https://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf>.

17 Mouvement Luttes Solidarités Travail (2018), « *Ne passons pas à côté... 25 ans de combats pour la citoyenneté des plus pauvres* », Namur, Fédération LST, 47.

18 Plate-forme Droit pour tous, <https://pjpt-prvi.be/NL?lang=nl>.

Par exemple, les coupes dans le budget de la justice ont conduit à la réduction du nombre de tribunaux de justice de paix de 192 à 168. Le juge de paix est le juge de proximité par excellence, qui s'occupe des problèmes avec le propriétaire de la maison ou avec les voisins¹⁹. Depuis plusieurs années, il est également particulièrement compétent pour le recouvrement des dettes envers les consommateurs, comme les services d'utilité publique, les crédits à la consommation, etc. La réduction du nombre de tribunaux de justice de paix, le non-remplacement des juges retraités et l'augmentation des litiges juridiques ont considérablement augmenté la pression sur les tribunaux de justice de paix. Les agendas des audiences sont pleins et les juges de paix n'ont plus le temps de traiter chaque affaire aussi minutieusement qu'ils le devraient, ni de toujours rédiger un jugement suffisamment personnalisé.

De plus, il convient de citer l'éloignement physique des cours, tribunaux et de leurs greffes. Compte tenu des problèmes de mobilité auxquels les personnes vivant dans la pauvreté sont souvent confrontées, il n'est pas toujours possible ou faisable de se présenter au tribunal à l'heure quand on emprunte les transports publics. Un avocat qui a participé à la concertation sur le thème « *Durabilité et pauvreté* » a confirmé la distance croissante entre le justiciable et le tribunal : « *D'une part, la distance entre le justiciable et son juge ne cesse d'augmenter, mais d'autre part, le juge a de moins en moins de possibilités de protéger le justiciable qui ne se présente pas à l'audience (et le justiciable ne peut pas rectifier cette situation par la suite).* »

En outre, les heures d'ouverture au public de certains greffes sont réduites, tant physiquement que par téléphone. Les citoyens et les avocats devront davantage communiquer par voie numérique avec les services des greffes. De plus, lors de la première vague du Coronavirus, de nouvelles mesures ont été prises en faveur d'une procédure écrite devant les tribunaux. Pour les personnes en situation de pauvreté, qui sont le plus souvent analphabètes ou insuffisamment familiarisées avec le droit, il s'agit d'un facteur supplémentaire qui complique la compréhension de la justice.

De même, les personnes en situation de pauvreté se sentent souvent très vulnérables et intimidées lorsqu'elles doivent comparaître devant un juge. Ce sentiment a toujours été mis en exergue lors des journées de réflexion que le Service de lutte contre la pauvreté organise annuellement avec l'Institut de formation judiciaire²⁰. L'aménagement de nombreuses salles d'audience a toujours pour objet de susciter le respect. Le langage complexe, tant à l'écrit qu'à l'oral, est également source de crainte, d'incompréhension et de découragement parmi les ayants droit moins instruits.

Enfin, il existe une pratique de certaines administrations, organisations ou autres acteurs qui entraîne le non-recours aux droits : le fait de ne pas proposer ou offrir certains services et biens²¹. Appliqué au droit d'accès à la justice, on pense à l'absence

19 RDBH (2020), « *Vrederecht – Verhuurders Welkom ! Huurders welkom ?* », Bruxelles, RDBH, 36-41.

20 Les rapports détaillés des différentes éditions de ces journées de réflexion sont disponibles sur le site Internet du Service de lutte contre la pauvreté.

21 Observatoire de la santé et du bien-être - Bruxelles (2016), « *Regards sur le non-recours aux droits sociaux et sur la sous-protection sociale en Région bruxelloise* », Bruxelles, Rapport bruxellois sur la pauvreté 2016, 23, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/thematisch_rapport_nl_2016.pdf.

d'offre de services juridiques gratuits ou de droit à une aide juridique de deuxième ligne par des avocats.

2.3. Le niveau de la législation

Diverses réformes législatives ont affecté l'accès à la justice depuis le RGP qui, ces dernières années, ont rendu l'accès à la justice plus difficile :

- le recouvrement des honoraires des avocats ;
- l'augmentation des frais de mise au rôle ;
- l'introduction d'un taux de TVA de 21 % sur les honoraires des avocats, des huissiers et notaires ;
- l'introduction d'une contribution obligatoire au Fonds d'aide juridique.

L'accès à l'aide juridique de deuxième ligne a également été réformé, entraînant la suppression de la quasi-totalité des présomptions irréfragables de manque de moyens financiers qui ouvraient automatiquement le droit à un avocat pro deo. L'accès de nombreux bénéficiaires a donc été rendu plus difficile et le non-recours aux droits dans les situations de pauvreté est indubitablement plus important. Le fait que l'aide juridique de deuxième ligne et l'assistance judiciaire doivent être demandées dans des endroits différents et selon des procédures différentes constitue également un obstacle administratif supplémentaire qui rend l'accès à la justice plus difficile pour les personnes en situation de pauvreté. Enfin, il convient encore de mentionner l'introduction d'une contribution personnelle et forfaitaire pour pouvoir bénéficier de l'aide de deuxième ligne. Remarque positive : elle a été annulée par la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 21 juin 2018²². La Cour a jugé que l'introduction d'une telle contribution constituait une violation du principe de statu quo.

L'augmentation des frais de justice et la réforme de l'aide juridique de deuxième ligne au cours de ces dernières années ont donc rendu l'accès (financier) à la justice plus difficile pour les groupes vulnérables²³. On notera cependant la décision de relever les plafonds de revenus pour l'aide juridique de deuxième ligne et l'assistance judiciaire par le biais d'une nouvelle loi²⁴, ce qui constitue un pas dans la bonne direction.

-
- 22 Cour Constitutionnelle, 21 juin 2018, n° 6596 et 6598, résumé à l'adresse suivante : <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/acces-a-la-justice/cour-constitutionnelle-21-juin-2018-n-6596-et-6598/>.
- 23 Conseil supérieur de la justice (2019), « *Rapport alternatif. 127^e session du Comité des droits de l'homme. Examen du rapport de la Belgique (procédure simplifiée)* », 5-6, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BEL/INT_CCPR_IFS_BEL_37104_F.pdf.
- 24 Loi du 31 juillet 2020 modifiant le Code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridictionnelle de deuxième ligne et à l'aide juridique par le relèvement des plafonds de revenus applicables en la matière, M.B., 6 août 2020, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2020073102 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020), Avis sur deux propositions législatives visant à améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne, 9 juin 2020, <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/Avis-propositions-de-loi-aide-juridique-de-deuxieme-ligne-Service-de-lutte-contre-la-pauvrete.pdf>.

3. Éliminer les obstacles afin de rendre effectif l'accès à la justice

Les déclarations de politique générale indiquent que le ministre de la Justice souhaite œuvrer à l'amélioration de l'accès à la justice. L'objectif est de se concentrer sur une numérisation poussée et sur la mise en œuvre d'une aide juridique de deuxième ligne réformée. Cette numérisation consisterait essentiellement à mettre des kiosques informatiques à disposition dans les palais de justice et garantir un accompagnement par les greffiers afin que chacun puisse consulter le dossier numérique. En ce qui concerne l'aide juridique de deuxième ligne, les limites de revenus seront progressivement relevées au cours des trois prochaines années. Dès lors, le groupe de personnes pouvant bénéficier d'une indemnisation totale ou partielle passerait, selon les projections de la Cour des comptes, de 1,52 million à 3,5 millions. Un budget supplémentaire est annuellement prévu à cet effet²⁵.

Bien que ces initiatives soient positives, les problèmes d'accessibilité sont actuellement trop peu étudiés. Cette deuxième partie se fonde donc sur le constat fait dans la première partie, à savoir que plusieurs causes ou obstacles interdisent aux citoyens d'exercer leurs droits. Dès lors, les obstacles doivent être abordés de manière structurelle et à différents niveaux.

3.1. Le niveau individuel

En premier lieu, le justiciable doit être soutenu autant que possible. Un accès facile à l'information et à l'aide juridique est essentiel pour lutter contre le non-recours aux droits. L'aide juridique de première ligne est un bon exemple : elle peut être fournie par des avocats, mais également par des associations et des boutiques de droit. Ces derniers ont l'avantage d'être plus proches des gens et peuvent être moins intimidants. Parfois, cette assistance se veut de proximité, comme, par exemple, quand elle est organisée à la gare de Bruxelles-Central et cible les sans-abris. Toutefois, comme l'a souligné un représentant d'association dans le cadre de la concertation « *Durabilité et pauvreté* » au sein du Service de lutte contre la pauvreté, « *les associations qui fournissent une aide juridique et communiquent des informations sur les moyens d'accéder à la justice reçoivent de moins en moins de subventions* ». Depuis le transfert de la compétence relative à l'aide juridique de première ligne du gouvernement fédéral aux communautés dans le cadre de la sixième réforme de l'État, tant la Communauté française que la Communauté flamande²⁶ ont en effet décidé de ne subventionner que les avocats. Or, ce sont bien tous les acteurs qui fournissent une aide juridique de première ligne qui devraient être soutenus (financièrement) dans leur action. Les associations doivent également être

25 Team Justice (2021), « *Un nouveau départ pour la justice* », 16 juin 2021, Bruxelles, Team Justice, <https://www.teamjustitie.be/fr/2021/06/16/un-nouveau-depart-pour-la-justice/> ; Team Justice (2021), « *Déclaration de politique générale 2.0 Justice* », 6 février 2021, Bruxelles, Team Justice, <https://usercontent.one/wp/www.teamjustitie.be/wp-content/uploads/2021/03/Beleidsverklaring-2.0.pdf>.

26 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019), Avis sur la proposition d'arrêté relatif aux maisons de justice et à l'aide juridique de première ligne, 28 janvier 2019, https://www.luttepauvrete.be/publications/190128_AdviesSteunpunt.pdf.

étroitement associées à l'organisation de l'aide juridique via les commissions d'aide juridique²⁷.

Entre-temps, Avocats.be (l'association des ordres des avocats francophones et germanophones) a commandé une étude sur la faisabilité d'un projet pilote²⁸. Dans ce cadre, les cabinets d'avocats se concentreraient exclusivement, en collaboration avec les travailleurs sociaux, sur l'aide juridique aux personnes pouvant bénéficier gratuitement d'une aide de deuxième ligne. Ce projet intéressant sera approfondi dans les chapitres 3 et 4 de cet ouvrage. Un autre projet à mentionner est le « *projet Triporteur* », qui implique un travail de proximité. Son objectif est de contacter aisément et informellement les clients afin de leur apporter un soutien juridique. Le projet implique différents partenaires. Afin d'atteindre les personnes, les avocats se rendent dans les associations avec un triporteur. Ce triporteur est alors converti en kiosque avec des chaises et des bancs. L'avocat est présent en personne afin d'écouter et d'apporter son aide dans la recherche de solutions. Le projet s'engage pleinement à respecter les critères de l'accessibilité, notamment la gratuité des services, un langage clair, l'absence de listes d'attente, etc. Les résultats du projet démontrent qu'il ne suffit pas de fournir des informations et des conseils pour atteindre les personnes en situation de vulnérabilité. Il est nécessaire d'impliquer l'avocat, qui peut apprendre beaucoup des travailleurs sociaux et du public qui fréquente les associations. La présence d'un avocat permet de renforcer les droits de ce public et des aidants²⁹.

Une deuxième ligne d'action consiste à améliorer l'accès financier à la justice pour les personnes vivant dans la pauvreté. Certaines réformes de l'aide juridique de deuxième ligne et l'augmentation des frais de justice doivent être remises en question, car elles compromettent sérieusement l'accès à la justice pour les personnes qui en ont le plus besoin³⁰. Heureusement, les dernières évolutions relatives à l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne ne sont pas toutes négatives. Depuis le mois de septembre 2020, les plafonds financiers en dessous desquels on peut prétendre à un avocat pro deo ont été relevés de manière significative, ce qui fait une sérieuse différence pour de nombreuses personnes (voir point 2.3)³¹. L'assurance protection juridique a également fait l'objet d'une réforme, la rendant fiscalement déductible. Selon la Ligue des Familles, cette

27 F. DE BOE (2017). « *Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits* » dans 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, 131-135, https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf.

28 E. DERMINE et E. DEBOUVERIE (2019), « *Cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique - projet pilote. Étude sociojuridique et de droit comparé. Rapport synthétique* », Bruxelles, ULB - DULBEA, <https://droit.ulb.be/etude-sociojuridique-et-de-droit-compare-concernant-un-projet-pilote-de-cabinets-d-avocats-dedies-a-l-aide-juridique-synthese>.

29 S. GIBENS, J. BOXSTAENS, P. VEREECKE (2020), « *Innovatieve praktijken in de rechtshulpverlening: Vindplaatsgericht werken* », Panopticon, 2020, éd. 4, 426-430.

30 Conseil Supérieur de la Justice (2019), *Rapport alternatif*, 127^e session du Comité des droits de l'homme. Examen du rapport de la Belgique (procédure simplifiée), 5-6, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BEL/INT_CCPR_IFS_BEL_37104_F.pdf.

31 Loi du 31 juillet 2020, modifiant le Code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire par l'augmentation des plafonds de revenus applicables en la matière, M.B., 6 août 2020, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2020073102 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020), *Avis sur deux propositions de loi visant à améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne*, 9 juin 2020, <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/Avis-propositions-de-loi-aide-juridique-de-deuxieme-ligne-Service-de-lutte-contre-la-pauvrete.pdf>.

réforme va dans le bon sens, mais n'est pas suffisante dans sa forme actuelle pour garantir un réel accès à la justice pour tous³². Il convient selon elle de procéder à une évaluation du système et à un changement de législation pour que l'assurance protection juridique profite à ceux qui ne bénéficient juste pas de l'aide juridique de deuxième ligne.

Une troisième piste consiste à promouvoir des méthodes alternatives de résolution des conflits, telles que la conciliation et la médiation (sur lesquelles nous reviendrons dans le cinquième chapitre de cet ouvrage). Non seulement, elles sont un frein à la sur-judiciarisation de la société, mais elles présentent de nombreux avantages (financiers, flexibilité, rapidité de traitement, respect de la décision, etc.)³³. Les acteurs de la médiation devraient être encouragés à reconsidérer leur vision de la pauvreté. Il convient toutefois de veiller à ce que les deux parties du conflit puissent participer sur un pied d'égalité à ces méthodes de conciliation et de médiation.

Enfin, certains cas ou manquements de l'État nécessitent une action juridique collective, car les citoyens vivant dans la pauvreté n'ont pas toujours la force ou les moyens de se défendre eux-mêmes. Depuis le 10 janvier 2019, les organisations de lutte contre la pauvreté disposent d'un outil supplémentaire dans la lutte juridique contre la pauvreté. Il s'agit de l'action en défense d'intérêt collectif³⁴. La modification de la loi est intervenue en réponse à un arrêt de 2013 de la Cour constitutionnelle.³⁵ Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a identifié une faille dans la loi. En effet, les organisations dont l'objectif est de mettre fin aux violations des droits de l'homme ne pouvaient pas ester en justice. Elles étaient donc discriminées par rapport aux organisations qui poursuivaient le même objectif, mais qui avaient reçu une autorisation légale spéciale pour intenter une action en justice. Il appartenait au législateur de combler cette lacune. Peu de progrès furent réalisés jusqu'à ce que l'asbl D.E.I. assigne l'État belge devant le tribunal de première instance en 2017. Dans ce cadre, l'asbl demandait de condamner l'État à modifier la loi sous peine d'une astreinte de 100 euros par jour. Quelques semaines avant que l'affaire ne soit plaidée, le gouvernement a soumis un projet de loi contenant l'amendement requis. Le droit d'action visé dans le projet de loi a même été étendu après que diverses organisations, dont le Service de lutte contre la pauvreté³⁶, ont formulé leur avis.

L'avenir nous dira comment ce nouvel outil sera utilisé. Mais, comme nous le verrons dans le sixième chapitre de ce livre, il ouvre des perspectives intéressantes. Le fait que les associations puissent elles aussi saisir les tribunaux ordinaires est une bonne

32 J. SEVRIN (2019), « *L'assurance protection juridique : un meilleur accès à la justice pour tous ?* », Ixelles, Ligue des Familles, <https://www.laligue.be/Files/media/497000/497365/fre/assurance-protection-juridique.pdf>.

33 V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD (2019), « *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement* », Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, 17-18, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_ltma.pdf.

34 Code judiciaire art. 17, alinéa 2

35 Cour Constitutionnelle, 10 octobre 2013, n° 133/2013, résumé sur le site internet : <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/acces-a-la-justice/cour-constitutionnelle-10-octobre-2013-n-133-2013/>.

36 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018), Avis sur le projet de loi du 8 octobre 2018, dont le titre 9 prévoit d'introduire une action d'intérêt collectif, 5 novembre 2018, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, https://www.luttepauvrete.be/publications/Avis_ActionCollective_2018.pdf.

chose. Cela permet non seulement de porter en justice des affaires négligées, mais offre également aux associations la possibilité de poser un autre type de questions juridiques. Et, dans un pays qui ne dispose pas d'une base de données générale sur la jurisprudence, les associations peuvent donner plus de visibilité à leurs interventions juridiques et partager ces informations avec d'autres organisations luttant contre la pauvreté. L'hypothèse selon laquelle les tribunaux seront confrontés à une pléthore de demandes émanant de personnes morales ne semble pas fondée. En effet, les personnes morales devront toujours tenir compte des différents coûts liés à une action en justice. Les organisations de lutte contre la pauvreté souhaitant emprunter la voie juridique devront toujours pondérer les coûts et les probabilités de succès d'une action. L'obtention de jugements qui feront jurisprudence nous permettra d'œuvrer ensemble à un avenir meilleur, ce qui demeure sans aucun doute une des tâches essentielles de la société civile³⁷. Dans une lettre ouverte publiée au mois de mai 2019³⁸, plusieurs signataires issus de la société civile et du monde syndical ont tiré la sonnette d'alarme sur ce qu'ils perçoivent comme une évolution de la société : les procédures judiciaires se multiplient, tandis que la Cour constitutionnelle comme le Conseil d'État doivent constater un nombre croissant de violations des droits fondamentaux.

3.2. Le niveau des administrations et des organisations

Un travail doit également être réalisé au niveau de l'organisation administrative et judiciaire. Quand la décision est prise de refuser ou de retirer un droit à un citoyen, l'autorité ou l'organisation publique compétente doit veiller à justifier dans un langage clair les moyens de recours disponibles et les raisons de sa décision³⁹. Cela vaut tant pour les citations et assignations à comparaître devant le tribunal, que pour les audiences et les décisions des juges. À cet égard, des formations invitant les différents acteurs du système judiciaire et du barreau à réfléchir à leur vision de la pauvreté sont particulièrement utiles⁴⁰. Durant ces formations, certaines pratiques intéressantes ont été mises en lumière, telles que la création de réseaux et de coopérations entre les magistrats, la société civile et certains services d'aide.

Afin de remédier au non-recours aux droits, les autorités et les services d'aide devraient, notamment, tenter d'atteindre, informer et aider de manière proactive les ayants droit

37 F. DE BOE (2017). « *Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-acès et au non-recours aux droits* » dans Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (éd.) (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits*, Bruges, La Charte, 131-135, https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf.

38 Collectif d'associations (2019). « *Nous sommes de plus en plus contraints au recours en justice constitutionnelle* », *Le Soir*, 22/05/2019, <https://plus.lesoir.be/225848/article/2019-05-22/nous-sommes-de-plus-en-plus-contraints-au-recours-en-justice-constitutionnelle>.

39 V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD (2019), « *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement* », Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, 16, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_ltma.pdf.

40 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017), « *Le regard des magistrats sur la pauvreté* », Rapport de la journée de réflexion du 15 décembre 2017 organisée avec l'Institut de formation judiciaire, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, https://www.luttepauvrete.be/publications/20171215_Magistrats_pauvrete.pdf.

à accéder à leurs droits⁴¹. Outre la volonté des autorités et des organisations d'être proactifs, elles doivent également disposer des moyens pour ce faire. Telle a été la conclusion d'un représentant d'une administration fédérale lors d'une réunion de concertation au sein du Service de lutte : « *Le non-recours est un problème majeur difficile à détecter. La distance est trop grande entre les acteurs, à savoir, d'une part, les personnes qui ne sont pas assez informées de leurs droits et, d'autre part, les organisations qui n'ont pas assez de moyens pour aller vers les gens* »⁴².

Les autorités disposent de divers mécanismes pour lutter contre le non-recours aux droits. Ainsi, des outils ont été développés pour encourager et soutenir les organisations et les services à réfléchir sur le non-recours aux droits dans le contexte de leur domaine de travail⁴³. Le Service de lutte contre la pauvreté préconise également un plan de lutte contre le non-recours aux droits au niveau de chaque autorité publique. Au niveau fédéral, le SPP Intégration sociale et le SPF Sécurité sociale ont constitué un groupe de travail qui a identifié des priorités dans ce domaine. Certaines idées en lien avec ces priorités pourraient être intégrées dans le prochain plan fédéral de lutte contre la pauvreté. Les travaux menés au sein du Parlement des francophones de Bruxelles et des initiatives locales vont aussi dans le bon sens.

Une des pistes pour améliorer l'effectivité des droits est l'octroi automatique des droits. En 2013 et en 2020, le Service de lutte contre la pauvreté a (la seconde fois, en collaboration avec le SPP Intégration sociale) réalisé un état de lieux sur l'automatisation des droits au niveau des institutions fédérales. Il est important d'aller plus loin dans les processus d'automatisation des droits, en prêtant attention aux différents degrés d'automatisation qui peuvent être identifiés : l'ouverture automatique d'un droit, l'identification proactive des ayants droit potentiels, l'actualisation automatique des droits, la simplification administrative⁴⁴. Le thème de la simplification administrative est abordé plus en détail au point 2.3.

Lors des réunions de concertation organisées par le Service de lutte sur le thème de la bonne gouvernance - dans le cadre du rapport bisannuel « *Durabilité et pauvreté* »,

41 H. VAN HOOTEGEM (2017), « *De rol van diensten en administraties ten aanzien van de niet-access tot en het niet-gebruik van rechten* » dans Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) / Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (éd.) (2017). Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits, Bruges, La Charte, p. 101-111, https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf.

42 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019), « *Durabilité et pauvreté. Contribution au débat politique et action politique* », Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 84, <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/12/Durabilite-et-Pauvrete-Rapport-bisannuel.pdf>.

43 Vidéo « *Non-take-up en rechten* » (juin 2016), <https://vimeo.com/170965851> et manuel didactique, https://www.luttepauvrete.be/publications/NonTakeUp_Manueldid.pdf

44 SPP Intégration sociale et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). « *Automatisation des droits* », janvier 2020, <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/01/AUTOMATISATION.pdf> ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013), « *Automatisation des droits pour ce qui concerne les compétences de l'État fédéral, Note à la demande de la commission de surveillance* », Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/publications/automatisationdroits.pdf> ; voir également L. BUYASSE, T. GOEDEME, M. VAN DER HEYDEN, N. VAN MECHELEN, J. JANSSENS, T. DE SPIEGELEER et L. NISEN, « *De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming* » dans W. LAHAYE, I. PANNECOUCKE, J. VRANKEN and R. VAN ROSSEM (eds.), Federaal Jaarboek Armoede in België, Gand, Skribis, 2017, 76-77.

- un lien a été établi d'une autre manière avec l'effectivité des droits. Un participant d'une administration a expliqué que la politique environnementale est généralement élaborée en tenant compte du citoyen moyen. En fait, la politique devrait considérer les plus faibles (enfants, personnes âgées, personnes en situation de pauvreté...) comme norme, au titre de test d'effectivité. Si une politique est bénéfique pour ces groupes, elle l'est aussi pour le reste de la société. « *La bonne gouvernance signifie se préoccuper du bien-être de tous et veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte* »⁴⁵.

Dans ce sens, il est important de prêter attention à la formation des collaborateurs/ collaboratrices des organisations, institutions et administrations en matière de pauvreté. Un participant à la concertation menée au sein du Service de lutte contre la pauvreté s'interrogeait : « *Comment faire prendre conscience de la réalité concrète des personnes et des familles qui sont quotidiennement confrontées à la pauvreté ? Il existe un fossé qui signifie que les politiques et que ce qui est mis en œuvre ne peuvent correspondre à ce qui est vécu et ne peuvent apporter une aide structurelle* ». Des fonctionnaires Pauvreté ont été nommés aux différents niveaux publics, ce qui peut améliorer l'attention portée à la pauvreté au sein des administrations⁴⁶. Toutefois, une seule personne doit souvent combiner cette fonction avec d'autres tâches. Lors de la concertation, il a souvent été fait référence, dans le cadre de l'importance de la formation, au groupe de travail Agora qui, depuis 20 ans, instaure un dialogue entre les familles en situation de pauvreté, les professionnels de l'aide à la jeunesse et l'administration compétente au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles⁴⁷. Une participante à la concertation a demandé de mentionner la concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté comme un lieu important et intéressant d'échange et d'éducation mutuelle entre les personnes en situation de pauvreté et leurs associations, diverses organisations et les institutions et administrations.

Dans le cas du SPF Justice, il convient également de noter que les années de coupes budgétaires ont généré un sous-financement chronique de l'institution. Il est donc essentiel que la Justice soit dotée de ressources financières suffisantes pour pouvoir jouer son rôle de garant de l'accès aux droits. Le projet de l'actuel ministre de la Justice visant à augmenter le budget annuel d'un demi-milliard d'euros d'ici 2024 est déjà un pas dans la bonne direction⁴⁸.

45 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019), « *Durabilité et pauvreté. Contribution au débat politique et action politique* », Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 84, <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/12/Durabilite-et-Pauvrete-Rapport-bisannuel.pdf>.

46 F. SPIESSCHAERT (2005), « *Ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting : een inleiding tot de methodiek* », Louvain, Acco, 171 p.

47 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2021), « *Le dialogue, une démarche féconde pour l'effectivité des droits – Agora, un exemple inspirant* », mars 2021, <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/Vingt-ans-Agora-FR.pdf>.

48 Team Justice (2021), « *Un nouveau départ pour la justice* », 16 juin 2021, Bruxelles, Team Justice, <https://www.teamjustitie.be/fr/2021/06/16/un-nouveau-depart-pour-la-justice/>.

3.3. Le niveau de la législation

Plusieurs possibilités existent afin de progresser au niveau supra dans le sens d'un meilleur accès aux droits des personnes en situation de pauvreté.

Nous tenons à souligner la nécessité d'une simplification de la législation, car dans un environnement réglementaire complexe, l'automatisation des droits est, naturellement, d'autant plus difficile. La conditionnalité d'un droit a également un effet négatif direct sur son potentiel d'application automatique.

Il est également important de préciser les groupes de bénéficiaires et d'identifier les ayants droit potentiels⁴⁹. Les personnes qui ont déjà été soumises à un test de moyens dans le cadre de l'octroi d'un droit devraient être automatiquement admises au bénéfice de certains autres droits. Une mesure telle que la suppression de la présomption irréfragable d'incapacité dans l'aide juridique de deuxième ligne - au niveau fédéral, sous la précédente législature - est donc en contradiction avec l'ambition des différentes autorités d'évoluer le plus possible vers une application automatique des droits.

Nous avons souligné à plusieurs reprises dans ce chapitre la manière dont les mesures politiques relatives à l'accès à la justice peuvent avoir un impact sur la vie dans la pauvreté. Il est donc important de les analyser au préalable (ex ante) lors de l'élaboration de nouvelles mesures⁵⁰. Les autorités ont développé et installé des instruments d'analyse ex ante à différents niveaux de pouvoir : l'analyse d'impact de la réglementation au niveau fédéral, le test de pauvreté en Flandre, le test d'égalité des chances à Bruxelles, ainsi que des initiatives au niveau local (comme la ville de Bruges). Le Service de lutte contre la pauvreté a formulé des points d'attention afin de renforcer l'outil sur la base d'un échange au sein d'un groupe de travail interfédéral⁵¹. Plusieurs de ces points d'attention rejoignent les recommandations pour une politique durable, telles que : une approche de la pauvreté en termes de droits de l'homme, l'intégration d'une perspective transversale et interfédérale, fondée sur la diversité des connaissances, l'importance du débat public et politique, etc.

L'évaluation ex post des politiques est tout aussi importante que l'évaluation ex ante. Toutefois, l'évaluation systématique des politiques est encore beaucoup trop rare. Au mois de mai 2019, le Gouvernement flamand a cependant approuvé une nouvelle circulaire coordonnée sur les processus politiques et réglementaires. Par celle-ci, il souhaite - sur la base du principe « *évaluer d'abord* » - dresser un aperçu des évaluations de décret prévues, en cours et terminées et favoriser un processus de participation de qualité. Dans le domaine de la justice, il serait extrêmement intéressant d'évaluer les

49 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017), « *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat politique et action politique* », Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 28-32, <https://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf>.

50 Voir également la page internet thématique sur l'évaluation ex ante sur le site Internet du « *Service de lutte contre la pauvreté* » : <https://www.luttepauvrete.be/themes/test-dimpact-sur-la-pauvrete/>.

51 Une note énonçant ces points d'attention a été publiée sur le site Internet du Service de lutte contre la pauvreté.

récentes réformes du droit à l'aide juridique de deuxième ligne - tant le renforcement de l'accès en 2018 que le relèvement des seuils financiers en 2020.

Il est essentiel que les personnes en situation de la pauvreté et leurs associations, ainsi que les autres parties prenantes, soient impliquées - tant dans l'élaboration que dans l'évaluation des politiques -. Les participants à la concertation organisée au sein du Service de lutte contre la pauvreté ont tout d'abord attiré l'attention sur les recommandations des conseils, structures et organisations. Au mois de mai 2019, le Service de lutte a apporté sa contribution à l'évaluation du troisième plan fédéral de lutte contre la pauvreté, en mettant l'accent sur la participation des parties prenantes. En conclusion de cette contribution, il est demandé de valoriser, dans le cadre des travaux préparatoires d'un plan politique, le travail réalisé par les associations qui portent la parole des pauvres avec, notamment, les rapports bisannuels comme outil existant pour ce faire⁵².

Enfin, nous soulignons l'importance de la recherche scientifique sur les facteurs qui influencent la non-effectivité. On peut, par exemple, songer à l'hypothèse (non démontrée) d'une surconsommation (« *sur-recours* ») du droit qui mènerait à des mesures visant à restreindre (financièrement) l'accès aux tribunaux.

4. Conclusions et recommandations politiques

Sur la base de ce qui précède, nous souhaitons formuler plusieurs recommandations et pistes de réflexion afin de renforcer le rôle de la justice en tant que garant des droits (de l'homme) pour les personnes en situation de pauvreté. Dans ce cadre, nous utilisons les trois niveaux d'intervention cités dans les paragraphes précédents de cet article, avec quelques chevauchements, naturellement.

Au niveau individuel

- Informer les justiciables de manière accessible, en utilisant notamment différents moyens et canaux d'information et en maximisant la coopération entre les différents acteurs.
- Améliorer l'accès financier à la justice : évaluer l'application de la nouvelle législation sur l'assurance protection juridique, réduire les seuils financiers (droits de mise au rôle, TVA sur les honoraires d'avocats...), évaluer le système

52 Cette valorisation du matériel existant est également soulignée dans la publication se fondant sur la recherche sur la participation politique et le Plan d'action national pour l'inclusion sociale, que le Service de lutte contre la pauvreté a réalisée en 2003, à la demande du ministre de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale, en concertation avec le Réseau belge de lutte contre la pauvreté et les associations impliquées dans le Collectif des associations partenaires du Rapport général sur la pauvreté. Voir : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). « *La participation politique et le Plan d'action national pour l'inclusion sociale : du pain sur la planche* », Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/publications/PANfinalfr.pdf>.

et l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne (seuils d'accès financier, charges administratives pour les avocats et les demandeurs, création de cabinets d'avocats spécialisés...).

- Soutenir les modes alternatifs de résolution des litiges juridiques (médiation, conciliation, etc.) tout en portant attention aux rapports de force qui peuvent nuire aux personnes en situation de pauvreté.

Au niveau des administrations et des organisations

- Donner à la justice les moyens d'exercer son rôle de garant de l'effectivité des droits.
- Soutenir (financièrement) tous les acteurs offrant une aide juridique de première ligne et les impliquer dans l'organisation de cette dernière via les commissions d'aide juridique. Dans ce cadre, il convient de continuer à investir dans la collaboration et les réseaux.
- Encourager et soutenir les organisations et les services à réfléchir au non-recours aux droits dans leur domaine de travail et leurs pratiques.
- Prévoir des initiatives proactives, en allant vers les justiciables et en coopérant avec les organisations de base sur le terrain.
- Sensibiliser et former les acteurs de la justice à la pauvreté et à la précarité par des actions d'information et de formation, mais également par la concertation et le dialogue avec les différentes associations dans lesquelles les pauvres s'expriment et avec d'autres acteurs.
- Sensibiliser les acteurs de la justice afin d'améliorer l'accès et la compréhension (langage clair et simple) pour tous les citoyens.

Au niveau de la législation

- Mettre en œuvre une politique en vue de l'exercice effectif des droits en élaborant un plan de lutte contre le non-recours aux droits à tous les niveaux politiques, y compris dans le domaine de la justice (par exemple, initiatives proactives, simplification des procédures, automatisation des droits, etc.)
- S'engager dans la simplification de la législation et des procédures. Dans ce contexte, nous préconisons, par exemple, la réintroduction de la présomption irréfragable de l'état de besoin dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et le rattachement du droit à l'aide judiciaire gratuite au droit à l'aide juridique de deuxième ligne (actuellement, deux procédures différentes doivent être menées à cette fin, auprès de deux bureaux différents (bureau d'aide juridique et bureau d'assistance judiciaire), alors que les conditions d'octroi de l'aide sont essentiellement identiques).
- La réalisation systématique d'une évaluation ex ante et ex post, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures politiques, de leur impact

sur les situations de pauvreté, en impliquant les personnes en pauvreté, leurs associations et réseaux, et les autres acteurs de la lutte contre la pauvreté.

Note des auteurs

Nous adressons nos remerciements au Prof. Dr. Bernard Hubeau de l'Université d'Anvers pour ses commentaires sur le projet d'article et à Michiel Commère, collaborateur du Service de lutte contre la pauvreté, pour son aide à la rédaction.

Je suis arrivé au tribunal avec mon (très jeune) avocat, à l'heure, comme il se doit. Plusieurs cas ont été traités ce jour-là et j'ai dû attendre... Très longtemps. De plus en plus de choses sont arrivées et les gens sont partis, alors que j'étais encore assis là. Au moment où mon cas a été traité, j'étais stressé, je me sentais vide et très petit. Je n'ai plus jamais voulu me sentir comme ça.

Beaucoup de citoyens dans la pauvreté vivent avec l'idée que l'avocat le plus cher gagne toujours. Cette idée est parfois renforcée par une pratique selon laquelle le cas de l'avocat ayant le plus d'années au compteur est traité en premier. Les avocats les plus âgés sont les avocats les plus chers et sont donc prioritaires, tandis que les avocats moins chers sont souvent plus jeunes et voient donc leur affaire traitée plus tard dans la journée.

Chapitre 2

AIDE JURIDIQUE DE PREMIÈRE LIGNE

Dr. Steven Gibens, maître de conférence et chercheur à la Haute Ecole Karel de Grote, Anvers

1. Introduction

Les personnes qui vivent dans la pauvreté ont du mal à trouver le chemin de l'aide juridique.⁵³ Elles se heurtent aux barrières financières, socioculturelles et psychologiques dans l'accès au droit et à la justice.⁵⁴ Les rapports et les comptes-rendus de réunions nous révèlent que la Justice part souvent de préjugés sur la pauvreté et qu'elle n'en sait pas assez sur la vie des personnes précaires. Les personnes en pauvreté sont mal comprises.

Il y a un déficit de communication. Elles ignorent souvent qu'elles ont un problème juridique. Elles manquent de connaissances et de compétences pour connaître leurs droits et les utiliser. Elles se sentent analphabètes dans l'enchevêtrement des lois et des règles. Elles sentent que tant les travailleurs de l'aide juridique que les avocats s'attendent à ce qu'elles s'affirment et sachent ce qu'elles peuvent demander. De plus, les avocats leur demandent d'être très flexibles. La confiance des personnes en pauvreté envers la justice est donc faible. La citation suivante illustre nettement ce sentiment : « *Comment puis-je rester à l'écart de la justice ?* », plutôt que : « *Comment puis-je accéder à la justice ?* »⁵⁵.

53 Recht en maatschappelijke integratie, Maklu, Anvers-Apeldoorn, 2000, p. 185. Voir à ce sujet le Rapport général sur la pauvreté, 355, <https://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>. Plus spécifiquement sur la loi et la justice, il y a les rapports de l'asbl Recht-Op : « *Justitiehuizen : luchtkastelen* », mai 2001 ; « *Recht en inspraak van gebruikers/cliënten. Rechten zijn niet enkel papieren wetten, maar een middel tot een betere hulpverlening. Mensen in armoede formuleren eigen aandachtspunten* », avril 2002 ; Dossier : « *Het recht van de sterkste : Hoe kunnen mensen in armoede 'tot hun recht komen ?* », 2007 ; asbl SIVI, « *Dossier armoede en justitie 'Als je in het rood staat, springt het niet automatisch op groen'* », 2007. Tout peut être trouvé sur <http://www.vlaams-netwerk-armoede.be>.

54 C.J.M. SCHUYT, C.A. GROENENDIJK et B.P. SLOOT, « *De weg naar het recht* », Deventer, Kluwer, 1976, 387 p.

55 Recht-Op vzw, « *Het recht van de sterkste...* », 51.

Le Rapport général sur la pauvreté a proposé un certain nombre d'améliorations⁵⁶. L'objectif de ces propositions est d'apprendre aux personnes en pauvreté à mieux maîtriser leur propre situation de vie. Pour atteindre cet objectif, les auteurs du rapport plaident pour la mise en place de services accessibles, qui veillent à un accueil de qualité et s'engagent en faveur de la prévention, afin que les problèmes juridiques soient détectés et réglés rapidement. L'aide juridique doit donc s'adresser davantage aux personnes précaires. Comprendre le fonctionnement de la justice renforcera ces personnes dans leur situation de vie, puisqu'elles sauront ainsi ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et quelle relation avoir avec la justice.

Des études montrent que, souvent, les personnes précaires ne défendent pas leurs droits par manque de moyens, que ce soit un manque de connaissances ou un manque de revenus.⁵⁷ Une étude britannique révèle que, si les groupes vulnérables (familles monoparentales, locataires, bénéficiaires d'allocations, personnes sans diplôme ou ayant des problèmes de santé) sont proportionnellement plus nombreux à recevoir des conseils, ils obtiennent des résultats beaucoup plus faibles lorsqu'il s'agit de s'attaquer à ces problèmes. D'autres analyses ont montré que l'impact du manque de connaissances sur l'exercice des droits était encore beaucoup plus élevé s'ils ne demandaient pas de conseils⁵⁸.

En plus des connaissances et du revenu, des forces plus subtiles agissent aussi, telles que la perception de manquer de force pour faire tourner la situation en sa faveur, et donc le sentiment d'impuissance⁵⁹. Ces personnes « *ne savent pas quoi faire ni où aller* », « *pensent qu'agir leur causera trop de stress* », « *sont peu sûres de leurs droits* », « *ont peur* » ou « *sont convaincues qu'une action ne fera pas de différence dans les résultats* ». Enfin, il y a des expériences passées que les gens veulent éviter à l'avenir - ce que Sandefur appelle « *démision frustrée*⁶⁰ ».

Les rapports et les études soulignent la nécessité d'un service adapté. Ce service devra être composé d'un soutien à la fois non juridique et juridique. Le fait que les personnes vulnérables ne trouvent pas leur chemin vers la justice n'est pas seulement dû à un manque de connaissances, mais signifie également que ces personnes doivent avoir certaines compétences et attitudes. Si leurs droits ont été attaqués, elles doivent savoir à quels services faire appel. Elles doivent être suffisamment alphabétisées,

56 Rapport général sur la pauvreté, 355, <https://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>.

57 N.J. BALMER, A. BUCK, A. PATEL, C. DENVIR & P. PLEASENCE, « *Knowledge, capability and the experience of rights problems* », Plenet /LSRC, 2010, 72 p.

58 A. CURRIE, « *Civil Justice Problems and the Disability and Health Status of Canadians* », in P. PLEASENCE, A. BUCK et N. BALMER (éd.), « *Transforming Lives : Law and Social Process* », TSO, Londres, 2007, 44-63. Currie renvoie à des résultats similaires dans les études de C. COUMARELOS, Z. WEI et R. LE FERAIT, « *Justice Made to Measure : NSW Legal Needs Survey in Disadvantaged Areas, Law and Justice Foundation of NSW* », Sydney, 2006. P. PLEASENCE, A. BUCK, N. BALMER, A. O'GRADY, H. GENN & M. SMITH, « *Causes of Action : Civil Law and Social Justice* », The Stationary Office, Londres, 2004. P. PLEASENCE, N. BALMER et A. BUCK, « *Causes of Action : Civil Law and Social Justice* », 2d ed., The Stationary Office, Londres, 2006.

59 P. PLEASENCE & N. BALMER, « *How People Resolve 'Legal' Problems. A report to the Legal Services Board* », PPSR, Cambridge, 2014, 109 p.

60 R. SANDEFUR, « *The importance of Doing Nothing : Everyday Problems and Responses of Inaction* » in P. PLEASENCE, A. BUCK et N. BALMER (éd.), « *Transforming Lives : Law and Social Process* », TSO, Londres, 2007, 112-132.

communicatives et capables d'utiliser l'information de façon stratégique. Enfin, elles doivent également être psychologiquement en mesure de trouver l'aide adéquate.

Toute la question est de savoir si l'offre actuelle d'aide juridique de première ligne est conçue pour répondre aux besoins mentionnés précédemment pour les personnes qui vivent dans la pauvreté.

Dans cette contribution, nous abordons d'abord la réglementation de l'aide juridique de première ligne. Ensuite, nous examinons sa mise en œuvre. Enfin, nous cherchons une façon de concevoir un accès aux droits qui soit adapté aux besoins des personnes précaires.

2. L'aide juridique de première ligne

2.1. Le chemin vers la loi de l'aide juridique de 1998 : naissance de l'aide juridique de première ligne

Les années 1970 ont révélé plusieurs lacunes dans l'aide juridique. Malgré ces conclusions et les divers débats qui les ont entourées entre les prestataires traditionnels de l'aide juridique tels que les avocats et les prestataires sociaux de cette aide telles que les boutiques de droit, le gouvernement n'a pas changé sa politique en matière d'aide juridique.⁶¹

La décision de modifier la loi de 1998 a été prise au début des années 1990, lorsque les avocats-stagiaires du gouvernement ont exigé une meilleure organisation de l'aide juridique et que ces exigences se sont traduites dans quelques propositions législatives.⁶²

Les députés Onkelinx et Mayeur voulaient mettre en place un organe distinct au sein duquel les avocats, les associations (p. ex. ATD-Quart Monde) et d'autres experts détermineraient la politique⁶³. Ils se sont inspirés de pays voisins européens, du Canada (Québec) et des protestations des cabinets d'avocats dans les années 70 et 80.

Les députés Corbisier-Hagon et Beaufays ont proposé d'institutionnaliser la coopération entre le CPAS et les barreaux.⁶⁴ Une collaboration en vigueur depuis les

61 C. DRIESEN, G. FRANSSSEN, S. GIBENS et J. VAN HOUTTE, "Naar een meer performante rechtshulp. Een rechtsvergelijkend en rechtssociologische studie », Bruxelles Larcier, 2006, 428 p. ; D. DOBBELSTEIN et J. PINELLA, « L'accès aux droits et à la Justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible ? », Bruxelles, La Charte, 1999, 314 p.

62 S. GIBENS, « *Juridische bijstand* » in APR, 2008, 189 p.

63 Parl. St., Chambre 1990-91, 1588/1, 1-17.

64 Parl. St., Chambre 1990-91, 1599/1, 1-6.

années 1970 dans certains arrondissements, surtout en première ligne.⁶⁵ Comme base légale, on fit référence à l'art. 60 § 2 et art. 61 de la loi organique du 8 juillet 1976 sur le CPAS.

Le projet de loi d'Onkelinx, encore plus que celui de Corbisier, ne voulait plus organiser l'aide juridique au sein de l'Ordre des Avocats. Elle opta pour une structure distincte où non seulement la voix des avocats serait entendue, mais aussi celle d'autres experts et des représentants des personnes en pauvreté.

L'ancien Ordre national des Avocats n'étant pas très heureux du cloisonnement entre la profession et l'aide juridique dans les propositions mentionnées, le Conseil général de l'Ordre approuva une proposition sur le fonctionnement de l'aide juridique. Le 29 avril 1996, MM. Viseur, Vandeurzen, Beaufays et T'Serclaes transformèrent cette proposition d'ordonnance en un projet de loi qui devint la base de la loi sur l'aide juridique.⁶⁶ Afin de contrer le projet de loi inspiré par le Barreau, MM. Giet, Landuyt et Biefnot introduisirent le projet de loi d'Onkelinx.⁶⁷

L'intervention du gouvernement dans le dépôt des projets de loi chercha à concilier les propositions de MM. Giet et Viseur - ni la centralisation complète de l'aide juridique autour du Conseil de l'Ordre, ni le regroupement d'une telle aide dans un centre d'aide juridique indépendant.⁶⁸

L'organisation de l'aide juridique de première ligne fut confiée à une Commission d'aide juridique, un organisme indépendant et l'aide juridique de deuxième ligne au Bureau d'aide juridique mis en place par le Conseil de l'Ordre des Avocats.

Le débat parlementaire mit l'accent sur la confiance dans la profession juridique pour organiser et fournir l'aide juridique. Les pays voisins comme l'Angleterre, le Pays de Galles et les Pays-Bas ont opté pour un organisme distinct.⁶⁹ Le rôle et la position du citoyen- et encore moins ceux qui vivent dans la pauvreté - ne furent guère l'objet de débats.⁷⁰

65 Voir précédemment un projet de loi sur l'organisation de l'aide juridique de première ligne par le Centre public de protection sociale (M. Van den Bossche), Parl. St. 1983-84. 8 p. Voir S. GIBENS, « *Rechtsbulp in België. Eindelijk uit de startblokken* » in K. VAN AEKEN et F. VAN LOON (Eds.), « *De toekomst van de rechtssociologie in het justitieel beleid* », FWO-UFSIA, 2002, 215.

66 M.B. BERTRAND, « De l'assistance judiciaire à l'aide juridique », in Liber Amicorum Jozef Van den Heuvel, Anvers, Kluwer, 1999, 25-26.

67 Projet de loi sur l'aide juridique (MM. Giet, Landuyt et Biefnot), Parl.St. Chambre 1996-97, 1117/1, 19 p.

68 Rapport Parl. St., 549/14, 1995-96, 61.

69 C. DRIESEN, G. FRANSSEN, S. GIBENS et J. VAN HOUTTE, « *Naar een meer performante rechtsbulp...* », o.c., 86-100.

70 S. GIBENS, B. HUBEAU et S. RUTTEN, « *De rechtsbulp en de advocatuur in een rechtsstaat in transitie ? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten* », Panopticon : : tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk, 2019, 470-489.

2.2. Le cadre juridique de l'aide de première ligne : la loi du 23 novembre 1998

Pour le changement législatif de 1998, chaque barreau fixa la méthode de l'aide juridique. La consultation et la nomination d'un avocat libre faisaient partie de la tâche du Bureau de consultation et de défense (BCD). En plus de l'approche différente par arrondissement, il y avait aussi l'offre d'autres organisations d'aide juridique et du CPAS. Leur offre était souvent diffuse, limitée à un groupe cible particulier ou à un domaine particulier du droit.⁷¹ Le législateur trouva donc opportune une offre plus organisée et plus générale de la profession juridique sur la première ligne.

Il n'y eut pas non plus de consultation et de coopération entre les divers organismes d'aide juridique. La Commission d'aide juridique devint l'organe consultatif. Afin de promouvoir la coopération, le législateur décida, à l'art. 508/2 §3 du code, de faire siéger dans cette commission aussi bien des représentants du Barreau que des représentants des CPAS et des représentants des organisations « reconnues » de l'aide juridique.⁷²

Le législateur considérait l'organisation de l'aide juridique de première ligne par les avocats, y compris dans les maisons de justice et également en prison⁷³, comme la tâche principale de la commission.

Toutefois, la loi mit l'accent sur l'attention particulière accordée aux groupes socialement vulnérables.

Premièrement, les commissions furent chargées d'informer ce groupe cible de l'existence d'une aide juridique de première ligne. Cette obligation de fournir des informations implique que toutes les données pratiques relatives aux services juridiques d'aide de première ligne devraient être disponibles dans les greffes judiciaires, auprès des huissiers de justice du district concerné, ainsi qu'au CPAS et au niveau communal en général où elles peuvent être complétées par des informations provenant des services locaux dans les différents domaines de l'aide juridique⁷⁴.

Deuxièmement, les avocats participant à l'aide juridique de première ligne reçurent l'ordre d'énoncer les matières qu'ils préféraient, de les étayer ou de s'engager à suivre une formation afin qu'une offre multiple et qualitative puisse être accordée.⁷⁵

71 J. VAN HOUTTE, W. VAN WAMBEKE, et E. DELANOEIJE, « *Rechtsbulp en rechtsinformatie* », Bruxelles, FDWTC, 1995, 60 ainsi que spécifiquement J. VAN HOUTTE, A. VÉTS, E. DELANOEIJE, K. DE VALCK et K. VAN DEN BRANDE, « *Assistance sociojuridique à Anvers* », FDWTC, 1996, 136 p. + annexes.

72 R. DE BAERDEMAEKER, « *L'assistance judiciaire et l'aide juridique* », J.T. 1999, 467-469.

73 Non seulement dans les maisons de justice, mais aussi en prison, une salle est mise à la disposition de l'aide juridique dans des circonstances qui garantissent la confidentialité de la conversation avec les détenus. Article 104, Loi fondamentale du 21 janvier 2005 sur le système carcéral et le statut juridique des détenus, M. B., 1^{er} février 2005.

74 Rapport au nom de la commission de la justice publié par M. Dany Vandenbossche, Parl. St., Chambre, session ordinaire du 24 avril 1998, n° 549/14, 6. voir aussi art. 508/3, paragraphe 3° 2 du Code judiciaire. L'obligation de fournir des informations consiste même en une obligation collective de fournir des initiatives d'information et de formation telles que l'article 104 § 2 de la loi fondamentale sur le statut juridique des détenus.

75 Code judiciaire, 508/5 § 1(3).

Les commissions se virent également confier la mission d'organiser l'aide. Elles devaient promouvoir la consultation et la coordination entre les organisations d'aide juridique et faciliter l'orientation vers des organisations spécialisées. Elles pourraient alors conclure des accords à cet égard. Le réseautage a principalement commencé à partir de la profession juridique parce que les avocats ont toujours eu la majorité au sein de la commission et ont également délégué le président.

Enfin, les commissions avaient la tâche légale de faire des recommandations au ministre de la Justice sur la base des rapports établis dans le cadre de l'aide de première et deuxième lignes.

2.3. L'aide juridique de première ligne dans la pratique

2.3.1. Les Commissions d'aide juridique

La recherche sur le fonctionnement des commissions d'aide juridique a donné lieu à un certain nombre de constatations et de conclusions.⁷⁶

Premièrement, une commission ne se caractérise pas par une politique homogène d'aide juridique de première ligne. La mise en œuvre et la réalisation des objectifs stratégiques de la commission varient selon que le membre est avocat ou non. Les membres avocats mettent l'accent sur une offre supplémentaire de service par l'organisation de consultations comme l'un des objectifs de la commission, tandis que les membres non-avocats de la commission visent principalement à renforcer le pouvoir du citoyen. En d'autres termes, ce qui pour l'un est le but, pour l'autre est le moyen.

Deuxièmement, les avocats remplissent leurs missions selon leurs propres normes et adhèrent à une lecture littérale de la loi, en particulier en ce qui concerne l'organisation des consultations. Alors que les autres membres et leurs organisations sont habitués à ce que le gouvernement surveille, détermine et suive leur mission professionnelle.

Troisièmement, il n'y a pas de contrôle de la part du gouvernement. Le SPF Justice a toujours gardé ses distances et laissé la politique aux avocats, pour qui la mission était peut-être trop grande ou du moins n'appartenait pas à leur cœur de métier en termes de « *gestion publique* ». Par conséquent, la mise en œuvre des tâches des commissions s'est concentrée principalement sur des questions pratiques et des aménagements sans aucune vision sur une politique de prévention, une politique de groupe cible bien pensée ou une politique proactive. Les membres des commissions tolèrent l'existence l'un de l'autre. Ils mettent l'accent sur la complémentarité mutuelle alors qu'il y a une concurrence latente. Par conséquent, la communication avec le monde extérieur n'est pas un modèle de politique bien pensée et omniprésente.

76 S. GIBENS, « *Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtsbulp in Vlaanderen : naar een sociaal-juridische praktijk* », thèse de doctorat, Université d'Anvers, 2018, 445 p.

Quatrièmement, la pratique de la première ligne se caractérise par une pluralité de formes. Les consultations des avocats ont lieu à divers endroits, notamment dans les CPAS, les maisons de justice et les tribunaux de paix. En outre, certaines structures privées d'aide sociale telles que les CAW (Centrum voor Algemeen Welzijn) en Flandre et les CPAS fournissent également des services juridiques. Ces services fonctionnent côte à côte. Les consultations des avocats consistent principalement en des conversations en face-à-face. Il existe peu ou pas de numérisation au sein des commissions (entretemps, le Covid y a déjà apporté quelques modifications). Elles renvoient ce défi au niveau politique. Et les consultations téléphoniques étaient, elles aussi, avant la période Covid limitées et se caractérisaient par une assistance téléphonique assurée par un avocat qui n'était joignable qu'à des moments bien définis.

Cinquièmement, il existe bien, sur le terrain, une reconnaissance mutuelle des connaissances, des compétences et des aptitudes de chacun et donc de la discipline de chacun. Cette reconnaissance est le premier pas vers la coopération et la possibilité d'aligner les pratiques de chacun dans le domaine de l'aide juridique. Un certain nombre d'éléments essentiels pour une pratique de consultation de première ligne adaptée au demandeur ont été confirmés :

- une attitude de base, faite de patience, d'ouverture, d'empathie...
- la nécessité d'appréhender le bien-être de la personne par une connaissance (de base) de la carte sociale (réseau social)
- la capacité de travailler avec des groupes cibles spécifiques et la nécessité de méthodologies adaptées pour cela
- des compétences en communication
- une connaissance approfondie des domaines juridiques qui font partie du monde des justiciables (et qui peuvent également différer selon les différents groupes cibles).

Ces composants sont essentiels pour une bonne orientation du justiciable (pas de trafic à sens unique) et un suivi éventuel.

Sixièmement, il est nécessaire d'avoir un cadre institutionnel permettant une interaction structurelle entre les services juridiques et non juridiques. Une interaction qui se traduit par l'interdisciplinarité et l'intradisciplinarité⁷⁷, plus que ce n'est le cas actuellement dans les commissions d'aide juridique. Ce n'est qu'à partir de ce cadre que des partenariats peuvent être mis en place. La coordination et la promotion de la coopération entre les différents organismes d'aide juridique étaient l'une des tâches

77 L'interdisciplinarité (ou multidisciplinarité) se distingue de l'interprofessionnalité. L'interprofessionnalité est une réponse à une pratique fragmentée, alors que l'interdisciplinarité (ou multidisciplinarité) est une réponse à une connaissance fragmentée de différentes disciplines. Les disciplines déterminent aussi le caractère de la professionnalité. Les travailleurs sociaux sont les professionnels du travail social, alors que le droit est le domaine autour duquel les professions juridiques se regroupent. La collaboration entre ces deux disciplines, le travail social et le droit, se situe, selon Orji, au niveau de la communication, de la coordination, de la consultation et des partenariats. Intégrer les méthodes de travail social dans l'aide juridique est décrit par Aikin et Wizner comme l'interdisciplinarité. Dans l'autre sens, ceci signifie également que le droit doit prendre plus de place dans la pratique du travail social. Voir à ce sujet S. GIBENS, « *Access to Justice...* », pp. 139 et suiv.

juridiques des commissions, mais, pour les raisons déjà mentionnées, elle ne fut pas -ou certainement pas suffisamment- intégrée par les commissions.

Septièmement, outre le cadre institutionnel, se pose la question du type de professionnel qui doit maîtriser les différentes disciplines nécessaires à l'accueil de première ligne. Ici, il est nécessaire d'avoir des programmes spécifiques de formation qui fassent de la place à la fois aux aspects sociaux et juridiques. Ces programmes permettent d'utiliser les disciplines en fonction des tâches et des services nécessaires à la première ligne. La question se pose de savoir si cela doit devenir un nouveau type de professionnel ou si les professionnels existants, tant sociaux que juridiques, peuvent continuer à se développer grâce à cette formation.

Les tables de dialogue organisées en réponse à la proposition de décret sur les maisons de justice et l'aide juridique de première ligne en Flandre confirment la nécessité d'une approche holistique, intégrale et axée sur le bien-être pour une première ligne plus accessible⁷⁸. M. Lejeune a également souligné précédemment l'importance, en Belgique francophone, de professionnels juridiques et non juridiques engagés qui atteignent les personnes les plus vulnérables, souvent par l'intermédiaire d'organisations de la société civile.⁷⁹

2.3.2. L'aide juridique de première ligne et les maisons de justice : une chance de coopération interdisciplinaire au sein du système judiciaire

L'intention de faire des maisons de justice des lieux d'accueil pour la justice⁸⁰ suite à l'affaire Dutroux en 1996, y compris, en plus du travail de première ligne des assistants de justice, les lieux de consultations des avocats dans le cadre de la commission d'aide juridique, n'a pas donné les résultats escomptés⁸¹. Le fonctionnement de première ligne des maisons de justice a été progressivement éliminé. Cette mission de première ligne devait renforcer l'accueil social au sein du pouvoir judiciaire. Les gens pouvaient se tourner vers les assistants de justice qui, par la clarification des questions et la détection des problèmes sociaux et juridiques, s'efforçaient de fournir des conseils appropriés de guidance et d'orientation. L'aide juridique de première ligne des avocats s'est poursuivie dans la plupart des maisons de justice, réduisant l'action de première ligne à une approche purement juridique. Il s'agit d'une occasion manquée de mettre en place une vaste aide de première ligne grâce à une collaboration multidisciplinaire grâce au transfert des connaissances des domaines juridique et social.

78 S. GIBENS, B. HUBEAU & S. RUTTEN, « *Legal aid and the legal profession in a Rule of law in transition ? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten* », *Panopticon : revue pour le droit pénal, la criminologie et le travail médico-légal* 2019, 470-489.

79 A. LEJEUNE, « *Nul n'est censé être ignoré par le(s) droit(s). Politiques d'accès au droit et à la justice en Belgique et en France* », Thèse de doctorat, 2010, 568 p.

80 S. GIBENS et B. HUBEAU, « *Do the justice houses contribute to a more accessible, humane and efficient justice ?* » dans SPF Justice, 10 ans de maisons de justice : bilan et perspectives, Rapport du Congrès, Bruxelles, 2010, p. 179.

81 Pour une analyse approfondie, voir S. GIBENS, « *Access to Justice in een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen : naar een sociaaljuridische praktijk* », thèse de doctorat, Université d'Anvers, 2018, 165-215.

Bien que présente en germe et malgré la présence d'assistants judiciaires et d'avocats sur le terrain, elle n'a jamais donné lieu à une coopération adéquate. Cela s'explique probablement en partie par l'organisation distincte du travail de première ligne dans les maisons de justice et l'aide juridique de première ligne. En outre, la profession juridique ne considérait pas les assistants judiciaires comme des professionnels à part entière et ces assistants ne pesaient pas sur la profession juridique. En plus de la coopération interdisciplinaire qui était à peine ou pas présente, nous avons également constaté que l'intradisciplinarité était plutôt limitée.

Certaines maisons de justice s'étaient concentrées sur l'information sur les questions juridiques auxquelles les assistants de justice étaient régulièrement confrontés dans leurs relations avec les justiciables et les citoyens. Toutefois, ils n'ont pas reçu une formation juridique ni un soutien suffisant à cet égard. À côté de cela, nous avons observé chez les avocats un réflexe social, une attitude de base pour une fonction de première ligne et enfin une notion de carte sociale⁸². Cette structure de connaissances dépendait et dépend de la personne de l'avocat et n'a reçu aucun soutien sur le plan organisationnel ou structurel.

2.3.3. Conclusion

Nous ne pouvons que conclure que le paysage de l'aide juridique de première ligne se caractérise par la fragmentation⁸³. Une large approche généraliste de l'aide juridique de première ligne appelle au dépassement des disciplines de l'autre, en particulier si l'on veut atteindre les personnes qui vivent dans la pauvreté. Nous serions en droit d'attendre que l'accueil social et l'accueil juridique soient coordonnés à la fois au niveau micro, méso et macro.⁸⁴

Il y a plus de vingt ans, Dobbelstein et Pinella ont déjà souligné qu'une nouvelle culture professionnelle « *prêche pour un humanisme, pour un dialogue interdisciplinaire, pour un rapport savoir-humain [...]. Elle cherche à responsabiliser plus l'utilisateur par opposition au réflexe paternaliste. Elle cherche à mieux le connaître, dans sa globalité, dans son histoire et à le situer dans le système social [...] Elle encourage une culture de la résistance et du changement. Elle envisage de situer le débat au plan politique et sur la place publique* » .

Ils plaident pour des professionnels ayant des compétences d'écoute active, pour un partenariat interdisciplinaire entre le monde judiciaire et le domaine social en vue de s'attaquer aux problèmes par la médiation, la gestion des conflits ou l'intervention

82 Sur la connaissance et les outils des travailleurs sociaux pour orienter, en première ligne, les personnes vers une aide adéquate ou des instances qui défendent leurs droits fondamentaux, voir L. SERRIEN, C. VANDER ZANDE, A. CORNILLE, K. SEGERS et E. DE WINTER, « *Kennis van de sociale kaart* », in M. TIRIONS, P. RAEMAECKERS, A. CORNILLE, S. GIBENS, J. BOXSTAENS et Y. POSTMA, « *Sociaal werk* », Leuven, Acco, 2019, 245-280.

83 J. VAN HOUTTE et W. VAN WAMBEKE, « *De rechtshulpverlening* » in Welzijnsgids, Malines, Kluwer, 1998.

84 P. PLEASENCE et N.J. BALMER, « *How to Resolve 'legal' Problems* », mai 2014, 101.

d'urgence, et préconisaient l'utilisation de méthodes innovantes qui encouragent la participation active des utilisateurs.⁸⁵

2.4. La Sixième réforme de l'Etat - vers une nouvelle aide juridique de première ligne ?

La Sixième réforme de l'État a confié l'aide juridique de première ligne aux Communautés, en l'inscrivant à l'art. 5, § 1, II, 8° de la Loi spéciale « *pour la réforme des institutions en tant que matière personnalisable* »⁸⁶. L'aide juridique de deuxième ligne demeure une compétence résiduelle du gouvernement fédéral. Les deux formes d'aide juridique ont donc à la fois une composante fédérale et une composante communautaire. L'aide juridique est devenue une compétence à différents niveaux et l'alignement de l'aide juridique de première ligne avec l'aide juridique de deuxième ligne est nécessaire en raison de la fonction préventive de l'aide juridique de première ligne, c'est-à-dire l'évitement d'un règlement judiciaire⁸⁷.

En outre, éviter les procédures est l'un des objectifs de la réforme de l'aide juridique de deuxième ligne, comme le montreront les autres contributions de ce livre. La question se pose de savoir si ce transfert a eu un impact sur l'accès à la justice pour les personnes vivant dans la pauvreté.

2.4.1. La Communauté flamande

Suite au transfert de l'aide juridique de première ligne aux Communautés, l'ancien ministre du Bien-être social Vandeurzen a tracé deux grandes lignes pour une politique d'aide juridique de première ligne : d'une part, la poursuite des services, d'autre part, une plus grande coopération avec le travail d'aide sociale et la coordination avec l'aide

85 D. DOBBELSTEIN et J. PINELLA, « *L' accès aux droits et à la Justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible ?* », Bruxelles, La Charte, 1999, 314 p.

86 Loi spéciale du 6 janvier 2014 sur la sixième réforme de l'Etat, M.B., 31 janvier 2014. Voir Adv.RvS N° 53.932/AV, Parl.St. Sénat 2011-2012, no 5 – 2232/3, p. 12 (Proposition de loi spéciale sur la sixième réforme de l'Etat). Pour un cadre général, voir : K. ALGOED et J. Van NIEUWENHOVE, « *Vijf staatsbervormingen achter de rug, één in de wachtkamer* », Vives Monographiën, Louvain, Acco, 2011, 48 p. ; Y. LIEGÔIS, « *Beschouwingen inzake de impact van de zesde staatsbervorming op de werking van Justitie* » in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatsbervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 315-344.

87 Voir en détail S. GIBENS et B. HUBEAU, « *Legal assistance in transition. De juridische bijstand in transitie. Van staatsbervorming tot modernisering : nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht ?* », *Rw* 2016-17, 1642-1657.

juridique de deuxième ligne.⁸⁸ En outre, le ministre insiste sur la nécessité de critères de qualité clairs.⁸⁹ Enfin, le ministre propose de mettre l'accent sur un accueil clair, une guidance ciblée et une coopération multidisciplinaire⁹⁰. Pour parvenir à cette coopération, le ministre lie l'aide juridique de première ligne à l'accueil général intégré (geïntegreerd breed onthaal, GBO).

Le GBO implique une coopération entre le CPAS, les CAW (aide sociale bénévole) et les services de travail social des mutuelles afin que chacun, et en particulier les plus vulnérables, trouve le moyen d'être aidé rapidement et à une distance raisonnable de son domicile⁹¹. Le ministre reconnaît la fonction préventive de l'aide juridique de première ligne. L'information en temps opportun et la référence à d'autres formes de gestion des conflits empêchent l'escalade. Le ministre souligne la nécessité d'un suivi pour mesurer la portée et la qualité de l'aide juridique de première ligne.

Le décret du 26 avril 2019 sur les Maisons de justice et l'aide juridique de première ligne consacre légalement les politiques déployées⁹². L'objectif est d'assurer l'accès à la justice pour chaque citoyen, mais en accordant un accent particulier aux personnes les plus vulnérables : concrètement, cela signifie l'absence de seuil de nature sociale, culturelle ou financière et la garantie d'une formation adéquate, neutre, de haute qualité et accessible. L'aide juridique de première ligne est liée à l'accueil général intégré (GBO), mais ne coïncide pas avec lui. Elle est donc proche de celui-ci, grâce à une coopération consistant en un renvoi de l'un vers l'autre, un travail de guidance et le partage des connaissances.

Cette coopération se reflète dans la structure organisationnelle des commissions qui se situent au niveau de l'arrondissement judiciaire, c'est-à-dire sont en principe au nombre 6, mais un total de 15 commissions peuvent être subventionnées⁹³. Leur champ d'application est clairement défini et leurs services doivent être fournis dans

88 Document d'orientation Bien-être, santé et famille 2014-2019 présenté par M. Jo VANDEURZEN, Ministre flamand du bien-être social, de la santé et de la famille, Parlement flamand, 2014-15, nr. 125/1, 50-51. M. VANDEURZEN confirme sa position politique lors d'une question parlementaire de Renaat LANDUYT : demande d'explications concernant les recommandations du Centrum voor Algemeen Welzijn (CAW) sur l'exécution criminelle et l'assistance juridique de première ligne : Parlement flamand, 2014-15, nr. 2531 : « *Comme il est dit dans notre document d'orientation, notre ambition est de continuer l'aide juridique de première ligne. Parallèlement, nous étudions la possibilité d'une réorganisation. Dans ce contexte, nous voulons renforcer la coopération entre l'accueil des personnes par les maisons de justice, le vaste travail d'aide sociale primaire, les commissions d'aide juridique et d'autres secteurs fournissant une assistance juridique de première ligne, tels que, par exemple, les CPAS, les cabinets d'avocats, les syndicats de locataires, etc. Je comprends que les gens demandent au barreau de pouvoir discuter de la façon dont nous pouvons mieux organiser cela et le soutenir qualitativement si nécessaire.* »

89 Lettre d'orientation Bien-être, santé et famille 2015-2016, présentée par le ministre J. VANDEURZEN, Parlement flamand, 2015-2016, n° 506/1, 53. Voir S. GIBENS, « *Conference justice houses 7 December 2015* », Panopticon 2016, 163.

90 Lettre d'orientation Bien-être, santé et famille 2016-2017, présentée par le ministre J. VANDEURZEN, Parlement flamand, 2016-17, nr. 941/1, 56-57.

91 D. BOOST, S. ELLOUKMANI, P. RAEYMAECKERS et K. HERMANS, « *Het Geïntegreerd Breed Onthaal: krachtlijnen voor sociaal werk in de strijd tegen onderbescherming* », in J. COENE et al., *Jaarboek armoede en sociale uitsluiting 2018*, Leuven, Acco, 259-275.

92 M.B., 17 juin 2019. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Décision du gouvernement flamand du 29 octobre 2021 concernant l'aide juridique de première ligne, M.B. 10/12/2021. Voir aussi S. GIBENS, B. HUBEAU & S. RUTTEN, « *Legal aid and the legal profession in a Rule of law in transition ? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten*, » Panopticon : tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk, 2019, 470-489.

93 Article 39 § 3 du décret.

chaquedistrict. Le décret prévoit que toute commission couvrant un district entier (ou une partie de celui-ci au minimum dans toutes les plus petites régions de sa sphère d'activité) organise une offre accessible et de qualité en matière d'aide juridique de première ligne. La composition est également plus large que les commissions actuelles, puisqu'elle comprend des avocats, les principaux acteurs du GBO, des représentants des organisations travaillant avec les groupes vulnérables et des représentants des organisations qui fournissent également une aide juridique. Comme le décret local de politique sociale, le nouveau décret se caractérise par une orientation « *client* » et le souci de faire participer celui-ci à l'organisation⁹⁴.

Les tâches des commissions d'aide juridique de première ligne sont claires et soulignent la nécessité d'une professionnalisation de grande envergure :

1. une offre accessible et de qualité, qui implique des campagnes de promotion, la réalisation d'actions proactives en coopérant avec les acteurs principaux du GBO et l'utilisation de méthodes spécifiques de participation⁹⁵,
2. la sélection d'avocats prêts à fournir une aide juridique de première ligne de haute qualité conformément aux objectifs de ce décret⁹⁶.

Les critères de sélection sont ici clairs. Les conditions d'octroi d'une aide juridique de première ligne signifient que les avocats :

- donnent des conseils d'une manière intelligible à l'utilisateur (en d'autres termes, un langage juridique clair)
 - ont une connaissance minimale du travail social et de la charte sociale
 - ont une connaissance du monde des groupes cibles spécifiques
 - garantissent l'indépendance vis-à-vis des activités professionnelles qu'ils mènent en dehors de la commission
 - suivent la formation organisée par les commissions.
3. la promotion de la consultation et la coordination entre les acteurs du domaine d'activité, c'est-à-dire les acteurs de la commission et les autres acteurs fournissant une aide juridique. L'accent est mis sur une approche intégrée et axée sur le bien-être de l'utilisateur.
 4. des accords de coopération avec l'Office d'aide juridique de la zone de travail afin qu'il puisse facilement mettre en œuvre l'accès des utilisateurs.

Le décret exprime un certain nombre de principes fondamentaux.

94 K. DRIESENS, V. LYSSENS-DANNEBOOM et J. DEPAUW, « *Gebruikersperspectief* », in M. TIRIONS, P. RAEYMAECKERS, A. CORNILLE, S. GIBENS, J. BOXSTAENS et Y. POSTMA, *Sociaalwerk*, Leuven, Acco, 2019, pp. 477-498.

95 Voir article 4 § 2 projet d'arrêté du gouvernement flamand, 2019 1705 DOC.0759/2^{BIS} et article 22 de l'arrêté du gouvernement flamand du 29 octobre 2021.

96 Article 28 § 1, décret 2° juncto. Article 28 § 2 du décret. Voir également l'article 19 du nouveau projet d'arrêté VR 2021 0207 DOC.0748/2^{BIS}.

Tout d'abord, l'accès pour tous sans distinction et sans discrimination, tout en respectant les croyances idéologiques, philosophiques et religieuses, et accessible aux personnes handicapées.

Deuxièmement, un accès de qualité. Le décret fait référence aux 6 B (accessibilité, disponibilité, facilité d'utilisation, prix abordable, caractère compréhensible et service connu du grand public). L'accent est mis sur une interprétation substantielle de l'aide juridique de première ligne qui consiste en une approche multidisciplinaire, ce qui signifie que - en tenant compte des forces présentes chez l'utilisateur et après son consentement - l'avocat contacte l'offre de services nécessaire d'une manière très active et réalise un transfert bienveillant⁹⁷.

Troisièmement, l'aide juridique de première ligne est indépendante de l'aide juridique de deuxième ligne. La commission nouveau style doit élaborer elle-même un plan pluriannuel dans lequel elle annonce comment elle accomplira ses tâches dans une période de 5 ans et réalisera les principes de base du décret. La commission est supervisée par l'administration flamande.

Comme nous l'avons déjà établi, voici les conclusions que nous pouvons en tirer⁹⁸. À première vue, tout semble clair. Nous observons une tendance à un rapprochement entre le juridique et le social. En Flandre, le décret sur les maisons de justice et l'aide juridique de première ligne met l'accent sur une approche intégrée et axée sur le bien-être qui lie plus largement l'aide juridique de première ligne à l'aide sociale et à la résolution alternative des conflits et veut soutenir un transfert bienveillant vers l'aide juridique de deuxième ligne. Toutefois, il y a un certain nombre de défis à relever. En voici quelques-uns.

Ce type d'aide juridique nécessite une planification et une consultation entre les services juridiques et non juridiques.⁹⁹ En plus de l'aide juridique, surtout si l'on veut agir de manière proactive pour des compétences spécifiques, le prestataire d'aide juridique doit être accessible et respectueux, les professionnels doivent être compétents, utiliser un langage juridique clair et un mode d'orientation et de référence approprié. Les outils numériques peuvent fournir un soutien. Afin de s'améliorer, l'ensemble doit être bien monitoré.

À l'heure actuelle, nous constatons encore une aide juridique principalement axée sur l'offre. Le point de vue du citoyen n'est visible nulle part, en tout cas pas en ce qui concerne l'inventaire de ses problèmes quotidiens et leur approche adéquate. Les commissions en savent-elles suffisamment sur les problèmes auxquels les gens sont confrontés quotidiennement, sur ce qu'ils savent ou non, sur les mesures qu'ils peuvent prendre ou non? Ces connaissances sont cruciales pour l'élaboration d'une

97 Mémoires d'information, 45.

98 S. GIBENS, B. HUBEAU & S. RUTTEN, « *De rechtshulp en de advocatuur in een rechtsstaat in transitie ? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten* », *Panopticon : tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2019, 470-489.

99 S. FORELL, & A. GRAY, « *Outreach legal services to people with complex needs. What works ?* », *Justice issues*. Law and justice Foundation, paper, 2009, 12 p.

politique, comme c'est le cas aux Pays-Bas sur la base d'études concernant les « *deltas* » du règlement de conflit¹⁰⁰.

2.4.2. La Communauté française

Le Parlement de la Communauté française a approuvé le décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables le 12 octobre 2016¹⁰¹. Il a regroupé les tâches transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État. Ce sont des missions qui mettent l'accent sur le côté humain de la justice. Ce regroupement permet d'améliorer les tâches des maisons de justice et de renforcer leur efficacité. Un seul décret réglera dorénavant la manière dont l'aide sera fournie aux bénéficiaires par les partenaires sur lesquels les maisons de justice s'appuient dans le cadre de l'exécution de certaines de leurs tâches.

Dans la mise en œuvre du nouveau décret, les partenaires des maisons de justice s'organiseront autour de six missions ou objectifs : l'aide juridique de première ligne, l'aide sociale, l'aide psychologique, l'aide au lien, l'aide à la communication, l'accompagnement à la mise en œuvre et au suivi des décisions judiciaires.¹⁰² Le décret francophone est fondé sur deux principes fondamentaux. Premièrement, les six objectifs et la prise en charge des bénéficiaires qui y sont contenus sont basés sur les bénéficiaires et non sur l'offre. Dans chaque district judiciaire, les six objectifs doivent être atteints par les différents partenaires. Pour atteindre ces six objectifs, trois forums de consultation sont mis en place: 1) les Commissions thématiques des Partenariats, 2) les Commissions d'arrondissement des Partenariats, 3) la Commission communautaire des Partenariats. Chaque district judiciaire dispose de trois comités thématiques se rapportant respectivement à l'auteur, à la victime et aux bénéficiaires non couverts par les termes agresseur ou victime. Un deuxième principe important est la nouvelle méthode de subvention. Les partenaires ne sont plus subventionnés en fonction de l'emploi, mais conformément aux objectifs mis en œuvre en fonction des besoins des bénéficiaires.¹⁰³

Le décret ne modifie pas les tâches de l'aide juridique de première ligne. Il fait référence à l'article 508/1, 1° du Code judiciaire. Le mandat du décret consiste en la fourniture d'informations pratiques, d'informations juridiques, de conseils juridiques initiaux et d'une saisine. Initialement, le décret indiquait à l'article 5 : « *La mission d'aide juridique s'entend comme toute aide dispensée par un juriste qui vise à faciliter au justiciable l'accès*

100 Tous les cinq ans, les Pays-Bas mènent une nouvelle recherche pour étudier les besoins des personnes qui rencontrent des problèmes juridiques (potentiels ou réels) et les actions à entreprendre. M.J. TER VOERT et M.S. HOEKSTRA, « *Gesbilbeslechtsdelta 2019. Over verloop en afdrop van (potentieel) juridische problemen van burgers ?* », Cahier 2020-18, WODC 315, Boom, éd. Lemma, 2015, 265 p. ; B.C.J. VAN VELTHOVEN et C. KLEIN HAARHUIS, « *Gesbilbeslechtsdelta 2009* », Den Haag, WODC, Onderzoek en Beleid 293, 2010, 271 p. ; B.C.J. VAN VELTHOVEN en M.J. TER VOERT, « *Gesbilbeslechtsdelta 2003. Over verloop en afdrop van (potentieel) juridische problemen van burgers ?* », Den Haag, WODC, Onderzoek en Beleid 219, 2004, 241 p.

101 Parl.St., Parlement de la Communauté française, 2015-16, nr. 330-5.

102 Parl.St., Parlement de la Communauté française, 2015-16, nr. 330-3, 3-4 (Rapport). Maintenant, c'est le titre 3 du décret, art. 5 à 14.

103 Parl.St., Parlement de la Communauté française, 2015-2016, nr. 330-3, 4 (rapport).

aux droits qui lui sont applicables. » Et l'article 6 précise : « *Pour mettre en œuvre l'aide juridique visée à l'article 5, les partenaires exécutent les prestations visées à l'article 508/1, 1° du Code judiciaire* ». ¹⁰⁴ Toutefois, le Conseil d'Etat, division législative, a estimé que la définition de l'objet de l'aide juridique dans l'article 5 initial du projet de loi n'était pas suffisamment précise et ne correspondait pas à l'aide juridique de première ligne, telle que définie à l'article 508/1, 1° du Code judiciaire. La proposition était de remplacer les articles 5 et 6 par un article 5 qui se lit comme suit : « *Art. 5. La mission d'aide juridique de première ligne s'entend comme celle définie à l'article 508/1, 1° du Code judiciaire.* » ¹⁰⁵

Toute la question est de savoir si une organisation fournissant une aide juridique doit se limiter aux tâches mentionnées à l'article 5 ou si elle ne doit être reconnue et subventionnée que pour ces tâches. C'est plutôt cette dernière proposition qui semble être retenue : sinon le décret étendrait le monopole de la profession juridique, et ce en violation de l'article 440 du Code judiciaire. ¹⁰⁶ La commission d'aide juridique, telle que définie dans le Code judiciaire, continue à exister : elle a seulement changé de composition, dans le sens où, à partir de maintenant, elle n'est composée que d'avocats. ¹⁰⁷ L'aide juridique de première ligne peut être accordée par n'importe quelle organisation, mais une organisation doit être reconnue si elle veut bénéficier des subventions pour cette aide juridique. Il n'est donc pas nécessaire d'être reconnu si l'on veut fournir une aide juridique. La commission d'aide juridique est le seul organisme exempté de la demande de reconnaissance. Pour être subventionnée, l'organisation doit se conformer aux conditions fixées par décret, qui s'appliquent à toutes les organisations ou organismes qui demandent une subvention. ¹⁰⁸

La commission d'aide juridique n'est responsable que de l'organisation des consultations par les avocats. D'autres tâches, telles que la consultation et la coordination entre les organisations d'aide juridique, la facilitation de l'orientation vers des organisations spécialisées et la diffusion d'informations sur l'existence et les conditions d'accès à l'aide juridique, en particulier aux groupes les plus vulnérables, ont été supprimées. Toutefois, la formulation des recommandations au gouvernement est maintenue ¹⁰⁹. Il est frappant de constater que, dans le contrôle de qualité des prestations de l'aide juridique de première ligne, le législateur s'appuie sur les dispositions modifiées de la loi sur l'aide juridique de deuxième ligne. ¹¹⁰

104 Projet de décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, Parl.St., Parlement de la Communauté française, 2015-16, nr. 330-1, 19 ; décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, M.B., 22 décembre 2016.

105 Adv.RvS nr. 59.453/2, Parl.St., Parlement de la Communauté française, 2015-16, nr. 330-1, 43.

106 Voir la discussion dans la Loi sur le droit d'assistance : S. GIBENS, o.c., 58-61.

107 Art. 52 du décret qui modifie l'article 508/2, § 3 du Code judiciaire.

108 Art. 15, § 2, paragraphes 1 et 2 du décret.

109 Art. 53 du décret ; l'art. 508/4 du Code judiciaire, qui prévoit des subventions du gouvernement fédéral, a été aboli.

110 Art. 508/5, § 4(2) du Code judiciaire tel que modifié par l'art. 55 du décret. Pour en savoir plus, consultez S. GIBENS et B. HUBEAU : « De juridische bijstand in transitie. Van staatsvorming tot modernisering : nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht ? », 2016-17, 1642-1657.

On constate que la concertation entre les différentes organisations, tant sociales que juridiques, se déroulent désormais lors des commissions thématiques mises en place, des commissions d'arrondissement et de la commission communautaire, ce qui démontre une approche intégrale des différents besoins que les gens peuvent avoir dans différents domaines. Cela permettra-t-il également de mieux coordonner les divers aspects de l'offre d'aide juridique ? Il faudrait approfondir la recherche pour le déterminer.

Les premiers signes ne sont pas vraiment favorables. Premièrement, seules quelques organisations sociales qui fournissent également une aide juridique de première ligne ont été reconnues, mais contrairement aux commissions d'aide juridique, elles ne reçoivent pas de subventions. Une procédure devant le Conseil d'Etat a été initiée par les organisations reconnues, toutes situées à Bruxelles, contre la décision du ministre wallon de les reconnaître mais, toutefois, de ne pas leur accorder de subventions. A la suite de cette procédure, l'ancien ministre Madrane a modifié l'article 30 (1) du décret stipulant que « *pour la réalisation des missions liées à leur agrément, le Gouvernement accorde aux partenaires des subventions...* ». Un décret du 12 décembre 2018 a modifié cet article en « *peut accorder...* »¹¹¹. Les organisations sociales ont déposé un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle contre cette modification du décret, qui ne les a pas suivis car le « *décret de réparation* » a clarifié une interprétation qui a déjà été discutée lors des discussions du décret initial¹¹².

La commission communautaire, qui comprend également les représentants des commissions d'aide juridique, ne fait que commencer. La coopération entre les différents services juridiques de première ligne reste essentiellement informelle, là où les avocats et les organisations sociales travaillent ensemble, mais n'a pas encore vraiment de politique structurellement ancrée qui facilite la coopération.

2.4.3. La Communauté germanophone

En Communauté germanophone – tout comme en Communauté flamande – les dispositions fédérales de la loi sur l'aide juridique pour l'aide juridique de première ligne s'appliquent toujours. Nous nous référons donc à la description sous 2.1. Outre les avocats qui siègent à la Maison de la Justice à Eupen et à Saint-Vit dans la Haus der Deutschsprachigen Gemeinschaft, il existe des organisations sociales qui fournissent également des informations juridiques aux justiciables tels que les Verbraucherschutzzentrale, CPAS qui se concentrent principalement sur l'allègement de la dette et Info-intégration sur le statut de résident et l'intégration. Il existe également des initiatives de médiation telles que Conficool et les ombudsmen.

111 Décret du 12 décembre 2018 portant modification du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant l'aide aux justiciables, M.B., 11 janvier 2019.

112 25 juin 2020, nr. 99/2020, Voir Documents parlementaires, Parlement de la Communauté française, 2018-2019, n° 699/1, 3-4 et 2015-2016, n° 330 - 3, 4 et 5.

2.4.4. Conclusion

La réforme de l'État n'a pas vraiment changé le paysage de l'aide juridique de première ligne. Tant en Communauté flamande qu'en Communauté germanophone, les dispositions fédérales de la loi du 23 novembre 1998 s'appliquent à l'aide juridique. Le nouveau décret sur l'aide juridique de première ligne en Flandre démontre son ambition de coordonner l'aide sociale et juridique. À ce jour, aucune décision d'exécution n'a été publiée et le décret n'est pas encore en vigueur. La Communauté française a très rapidement publié un nouveau décret. La profession juridique gère et organise les commissions d'aide juridique. Les avocats coopèrent de manière informelle avec d'autres organisations qui fournissent des conseils juridiques de première ligne. Les consultations structurelles ou les partenariats ne sont pas encore en place. La bataille juridique sur le subventionnement d'organisations reconnues aux côtés des commissions d'aide juridique met en lumière une tension qui se fait jour depuis un certain temps.

Une constante est que le travail est réalisé à partir de l'offre et que l'organisation de consultations est une condition suffisante pour atteindre les personnes qui sont à la recherche d'une aide juridique. Cependant, les études conseillent de travailler en partant de la demande, en particulier dans le cas des personnes vivant dans la pauvreté.

3. Que manque-t-il pour une approche plus intégrale de l'aide juridique de première ligne ?

Les conclusions sont claires. À ce jour, les commissions d'aide juridique ne répondent pas vraiment aux besoins des personnes en situation de pauvreté. Nous savons que le public de l'aide de première ligne fournie par les avocats provient principalement de la classe moyenne. Les consultations sont généralement assez courtes (entre dix et vingt minutes). Les avocats fournissent principalement des informations pratiques, un premier conseil juridique parfois suivi d'une orientation vers d'autres prestataires de services. Les avocats ont peu ou pas de connaissances sur le fonctionnement des organisations d'aide sociale et sur le contexte social dans lequel se situe la question ou le problème juridique. Par conséquent, ils n'orientent pas le public vers des organisations sociales ou vers l'aide juridique sociale, parmi lesquels les syndicats de locataires, les syndicats et les mutuelles. La plupart du temps, ils orientent les personnes vers les avocats et les notaires¹¹³.

Nous pouvons néanmoins présenter quelques bonnes pratiques. Certaines sont récentes et sont le fruit de la collaboration avec les avocats. Par ailleurs, depuis des

113 S. GIBENS, « *Helder en klaar het recht brengen tot bij de meest kwetsbare mensen : een uitdaging of realiteit ?* », in F. DAOUT et M-F. RIGAUX (eds), *Recht tegenover armen / Le droit face aux pauvres*, Die Keure, 2020, 111 – 134.

dizaines d'années, des organisations sociales d'aide juridique fournissent aux groupes vulnérables l'aide juridique dont ils ont besoin. Voici ces pratiques.

3.1. Collaboration entre la Commission d'aide juridique de Leuven et le CAW (Centre de bien-être général) Oost-Brabant

Afin d'atteindre les personnes les plus vulnérables, la Commission d'aide juridique de Leuven et le CAW Oost-Brabant ont lancé il y a quelques années un projet pilote d'intervention précoce. Il a fait l'objet d'une étude¹¹⁴. Dans le cadre de ce projet, des avocats désignés par la commission fournissent une aide juridique de première ligne dans un centre d'accueil à Louvain et à Tirlemont, un lieu qui s'efforce de rendre l'aide la plus accessible possible. La littérature qualifie cette intervention des avocats de « *peripatetic outreach* » (fr. « *sensibilisation itinérante* », « *dépistage itinérant* »), parfois aussi appelée *inreach*¹¹⁵.

Les responsables du projet précisent que tous les avocats ne se sentent pas à l'aise dans le cadre de ce « *bas seuil d'accessibilité* » et que, souvent, ils n'ont pas l'attitude de base requise. Pour travailler avec des personnes vulnérables, la première exigence n'est pas d'être un brillant avocat, mais d'avoir des qualités humaines. Or, les avocats ont la particularité d'être plutôt distants et principalement axés sur la résolution des problèmes. Ils agissent rationnellement, recherchent les faits objectifs et interprètent ces faits dans un cadre purement juridique. Par-dessus tout, ils veulent intervenir immédiatement et se considèrent comme les défenseurs des intérêts de leurs clients : ce modèle se heurte ici au modèle de l'intérêt supérieur du travail social (Galowitz, 1999)¹¹⁶. Le travail social privilégie le contact informel qui assure moins de distance et plus de proximité. La présence des avocats dans ces centres d'accueil de première ligne incite les clients à leur faire davantage confiance, car ils estiment cette présence plus importante qu'une conversation confidentielle. Les questions et les problèmes auxquels sont confrontées les personnes du centre d'accueil ne sont pas seulement des problèmes juridiques. Le contexte dans lequel ces questions ou problèmes se posent est tout aussi important, qu'il soit juridique ou social. Les deux contextes sont imbriqués: même une petite question juridique peut contenir différents sous-problèmes juridiques, la complexité juridique se dissimulant dans la complexité du contexte social ou vice versa.

Les clients du centre d'accueil sont pour la plupart des personnes vulnérables. Certains ont des problèmes psychosociaux, d'autres sont d'anciens prisonniers, sont dans la pauvreté, sans abri ou ont un réseau social ténu. La présence des avocats, surtout lorsqu'ils reviennent régulièrement et se montrent impliqués, les incite à réfléchir et parler des questions juridiques dans leur vie (problèmes familiaux, problèmes d'endettement, logement, etc.). Leur conscience juridique s'accroît. De cette façon, ils

114 Pour une analyse complète, voir S. GIBENS, o.c., 2018, 215-271.

115 Voir également S. GIBENS, B. HUBEAU et E. VANDENSANDE, "Armoede en toegang tot justitie (na) dertig jaar : de rechtshulp als onmisbare schakel", in *Jaarboek Armoede*, 2021.

116 P. GALOWITZ, « *Collaboration between Lawyers and Social Workers : Re-examining the Nature and Potential of the Relationship* », in *Fordham Law Review* 1999, 2131-2132.

finissent par considérer les avocats non plus comme des professionnels distants mais comme des professionnels de chair et de sang et ils ont moins peur d'eux.

La présence d'avocats modifie également l'attitude des travailleurs sociaux à l'égard de la loi. Les travailleurs sociaux sont souvent les premiers à entrer en contact avec les questions et les problèmes juridiques des gens, mais ne les décrivent pas comme tels. Ils considèrent plutôt ces questions et problèmes comme faisant partie de leur travail social. Ils hésitent aussi souvent à appliquer le droit, parce qu'ils craignent que leurs connaissances ne soient pas à jour et parce qu'ils redoutent de ne pas être en mesure de voir tout l'éventail du droit et de ses domaines. De plus, leurs expériences avec les avocats ne sont pas optimales et eux aussi ne leur font pas toujours confiance.

La collaboration entre travailleurs sociaux et avocats comporte de nombreux avantages. Les travailleurs sociaux sont bien formés aux compétences en communication, ils connaissent les problèmes de la vie quotidienne de leurs clients, ils sont capables de traduire l'expérience de vie de leurs clients auprès des avocats, lesquels fonctionnent dans un système juridique distinct de ce monde. De cette façon, les travailleurs sociaux construisent un pont entre ce monde et le monde juridique. En assistant aux consultations des avocats, ils acquièrent également plus de connaissances sur les questions juridiques actuelles, car souvent leurs connaissances juridiques de base ne sont pas à jour. Les travailleurs sociaux prennent davantage conscience de la façon de détecter les problèmes juridiques. Ils sont plus conscients du fait qu'ils peuvent détecter les différents problèmes juridiques à un stade très précoce du contact social avec le client.

Le projet parvient à intégrer le droit dans la vie quotidienne des personnes vulnérables qui fréquentent un centre d'accueil. Deux domaines professionnels entrent en contact l'un avec l'autre. Cependant, ce contact ne s'assimile pas directement à une pratique sociojuridique. Cette pratique sociojuridique se définit par les caractéristiques suivantes : proximité professionnelle (plutôt que distance), responsabilité (répondre adéquatement aux enjeux sociaux et juridiques), communication (être des agents de transformation), présence légale (dans le temps et l'espace, et intervention si nécessaire). Pour y parvenir, les avocats doivent avoir des connaissances spécifiques sur le groupe cible, des compétences en communication et une connaissance de la charte sociale ; et les travailleurs sociaux, davantage de connaissances sur les aspects juridiques liés aux problèmes sociaux des clients.

Les recherches menées à Louvain et à Tirlemont ont également étudié un environnement complètement différent, celui de l'organisation « *Droit sans Toit* », où des avocats fournissent presque chaque semaine une aide juridique à la gare centrale de Bruxelles. Cette observation a eu lieu après le projet pilote. L'intention était de vérifier si les conclusions, en particulier en ce qui concerne les avocats, s'appliquaient également dans un cadre différent. Chez « *Droit sans Toit* », un avocat est présent dans une salle de la gare centrale. Les personnes, principalement les sans-abris, s'adressent à l'avocat, qu'elles soient ou non accompagnées d'un travailleur social. Les éléments essentiels d'une bonne pratique en matière de consultation (voir n° 2.3.1.) sont également les

fondements d'une bonne aide juridique. Ce qui est frappant, c'est la manière dont les renvois vers d'autres professionnels ont lieu.

Dans le cadre de « *Droit sans Toit* », le renvoi est effectué vers un pool d'avocats qui tiennent eux-mêmes des heures de consultation à la gare centrale de Bruxelles. Sur une page facebook fermée, l'avocat situe l'affaire à l'avocat auquel elle est renvoyée, tandis que les autres membres du pool peuvent lire et suivre le développement de l'affaire. Il s'agit d'un renvoi ciblé, parce que les avocats connaissent bien le public très vulnérable. Ils demandent ensuite eux-mêmes une aide juridique gratuite. Ce renvoi sera moins rapide si les avocats eux-mêmes sont plus spécialisés dans le sujet sur lequel porte la demande d'aide ; ils tenteront d'abord de motiver le client à prendre un certain nombre de mesures eux-mêmes.

3.2. Projet Vlinderpaleis à Anvers

Un autre exemple est une étude récente menée sur l'aide juridique à bas seuil d'accessibilité au Vlinderpaleis d'Anvers¹¹⁷. Cette recherche s'inscrit dans la droite ligne des principes directeurs du nouveau décret flamand sur l'aide juridique de première ligne qui vise une approche axée sur le bien-être. Elle montre qu'il n'est pas facile d'intégrer l'aide sociale dans le contexte juridique via le GBO (Geïntegreed Breed Onthaal, fr. Accueil Large Intégré). Les chercheurs pointent la tension entre l'accueil social et l'accueil juridique, qui trouve son origine dans des manières différentes d'agir. Ces différences concernent d'une part l'éthique des soins et de l'autre l'éthique des droits.

Chaque professionnel utilise, dans son domaine, ses compétences spécifiques. En soi, c'est très compréhensible, mais la coordination entre les deux formes d'accueil nécessite une meilleure vue sur la logique et la rationalité des processus chez les professionnels de ces deux domaines s'ils veulent parvenir à une réelle coopération. Une collaboration transversale requiert un partage réciproque et complet des différentes compétences. Ce partage des connaissances et des compétences est un long processus qui mènera en fin de compte à des changements, à condition que le processus soit dirigé par un « *courtier* ». Un « *courtier* » est une personne qui développe le capital social, en comblant à la fois les écarts structurels dans les organisations et entre les organisations et en construisant un réseau interne et externe qui facilitera les collaborations.

Ce courtier ou constructeur de ponts peut faire le lien entre les différents mondes. Il peut s'assurer que les professionnels se connaissent, découvrent leurs forces individuelles et communes et peut faire le pont avec des partenaires externes. Dans cette coopération, aucune discipline ne doit être écartée, mais elle est utilisée lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt du client, en particulier des personnes très vulnérables qui sont difficiles à atteindre.

117 S. GIBENS, J. BOXSTAENS et P. VEREECKE, « *Het Geïntegreed Breed Onthaal (GBO) en samenwerkingsverbanden met justitiële diensten : naar een sociaal-juridische praktijk ?* », Panopticon 2021 approuvé pour publication (encore à paraître).

Ceci demande beaucoup aux avocats, mais aussi à la justice en général, pour pouvoir dialoguer avec certains groupes cibles et avec d'autres professionnels. Cette interaction contribue à renforcer les compétences de chacun. En ce sens, le nouveau décret du 26 avril 2019 peut être une base importante pour réaliser ce dialogue. Les tâches des commissions d'aide juridique de première ligne sont claires et soulignent la nécessité d'une professionnalisation approfondie. Il doit y avoir une gamme accessible et de haute qualité. En outre, les avocats qui sont aptes à fournir une aide juridique de qualité devraient être sélectionnés conformément aux objectifs du présent décret. Les commissions doivent promouvoir la consultation et la coordination entre les acteurs. Leur tâche est de réaliser des accords de coopération avec les bureaux d'aide juridique et d'en faciliter la mise en œuvre.

3.3. Organisations sociales d'aide juridique

3.3.1. Description

Les pratiques décrites ci-dessus sont des projets pilotes qui ont fait l'objet d'un suivi en Flandre grâce à des recherches d'évaluation. Cependant, depuis les années 1970, il existe des organisations sociales d'aide juridique qui ciblent activement les groupes vulnérables. Citons ici les syndicats, les services de santé, les centres de conseil aux migrants, les organisations de locataires, les boutiques de droit, les centres de conseil aux jeunes et aux étudiants et les organisations de défense des droits de l'enfant. La littérature a déjà beaucoup écrit à ce sujet. Elle souligne ici principalement leur coopération multidisciplinaire et leurs méthodologies spécifiques pour aider davantage certains groupes cibles¹¹⁸. Les études montrent que, depuis le début du mouvement d'aide juridique des années 1970, ces organisations ont augmenté en nombre et se sont professionnalisées. Dans certaines régions comme la Flandre, des partenariats plus importants ont vu le jour, par exemple les CAW (Centra voor Algemeen Welzijnswerk), qui traitent de nombreux types d'interventions. En Belgique francophone, nous voyons principalement des organisations plus petites qui se concentrent sur certains groupes cibles. Nous constatons également que, malgré les commissions d'aide juridique, les organisations sociales d'aide juridique forment un circuit parallèle à côté de la profession des avocats. Ces circuits parallèles révèlent une fragmentation du système d'aide.

Avec l'évolution de l'État-providence, de nouveaux besoins sont apparus auxquels ces organisations sociales d'aide juridique se sont consacrées (tels que les droits de l'enfant, le droit de l'immigration). Parfois, cette aide juridique fait partie d'une approche plus

118 B. HUBEAU, « *Een historische schets van de sociale rechtshulp (beweging)* », in B. HUBEAU, J. GOORDEN et J. MERTENS (eds.), *Cahiers Welzijnsgids, Recht op recht. Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen*, Mechelen, Kluwer, 2011, 31-45 ; B. HUBEAU, « *Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk* », in B. HUBEAU, J. GOORDEN et J. MERTENS (eds.), *Recht op recht. Sociale rechtshulp en de sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen*, Mechelen, Kluwer, 2011, 7-12. Du côté francophone : A. LEJEUNE, « *Nul n'est censé être ignoré par le(s) droit(s). Politiques d'accès au droit et à la justice en Belgique et en France* », Thèse de doctorat, 2010, 568 p.

généraliste avec d'autres professionnels (p. ex. Free Clinic à Bruxelles). D'autres fois, les organisations se concentrent exclusivement sur l'aspect juridique (p. ex. les syndicats de locataires). Les syndicats et les mutuelles ont acquis une place permanente, tandis que les boutiques de droit ont été progressivement supprimées ou n'existent plus dans leur forme originale.

Les CPAS ont souvent joué un rôle de premier plan et certains fournissent encore des services juridiques organisés, soit avec leur personnel, soit en coopération avec des avocats. Certaines organisations fournissent une aide juridique individuelle, d'autres optent également pour une aide juridique structurelle. Les chercheurs notent qu'il existe une multitude d'organisations sociales d'aide juridique nées de l'initiative privée (par exemple, les syndicats) ou mises sur pied par l'autorité publique (par exemple, CPAS, services de médiation, commissaire aux droits de l'enfant).

Certaines organisations d'aide juridique s'adressent davantage à des groupes cibles (p. ex. Free Clinic Brussels, Service Droit des Jeunes), d'autres se concentrent sur des groupes cibles tels que les CAW qui se concentrent sur les personnes vulnérables, les sans-abris, les justiciables, les personnes âgées, les jeunes, les personnes ayant des problèmes relationnels, personnels ou financiers. Elles doivent souvent leur survie et leur fonctionnement à des subventions publiques (via des subventions ou des appels à projets), à un système de contribution (syndicats, organisations de consommateurs) ou à un financement propre par l'institution dont ils dépendent (services de médiation).

Ces organisations sont souvent répertoriées dans la rubrique de l'aide juridique de première ligne. Toutefois, l'interprétation de la première ligne est beaucoup plus large que celle précisée par la loi fédérale et les nouveaux décrets sur l'aide juridique. Les organisations sociales fournissent des services (rédaction de lettres, appels téléphoniques,...), de l'aide juridique et certaines assurent aussi la représentation de leurs membres devant les tribunaux (par exemple les syndicats). La distinction entre l'aide juridique de première ligne et l'aide juridique de deuxième ligne est très artificielle et ne fonctionne pas dans la pratique. On observe que la plupart des organisations sociales d'aide juridique susmentionnées se présentent comme des lieux où l'aide juridique travaille aux côtés et avec d'autres professionnels. Pour ces organisations, l'aspect juridique est une composante du travail social.

3.3.2. Organisations sociales d'aide juridique à Bruxelles

Nous avons mis sur pied un groupe de discussion avec des organisations sociales de la Région bruxelloise¹¹⁹ pour étudier les possibilités de legal design (fr. : conception juridique) (voir point 4). Dans ce cadre, il est apparu clairement qu'atteindre les groupes les plus vulnérables nécessite d'une part un cadre institutionnel et surtout d'autre part

119 Ces groupes de discussion se sont tenus en ligne le 3 juin 2021 avec des organisations sociales d'aide juridique dans le cadre d'une enquête sur l'application du Legal Design. Les informations collectées ont surtout offert un éclairage sur leur fonctionnement actuel qui contient déjà en germe la possibilité de mettre en œuvre le Legal Design. Nous plaçons ici les résultats de l'enquête parce qu'ils offrent une belle transition vers la section 4 de cette contribution sur la méthode innovante du Legal Design.

des pratiques et des méthodologies interdisciplinaires claires. Le fonctionnement de ces organisations répond à une aide juridique socialement responsable, ce qui signifie que la coopération multidisciplinaire conduit à une aide à la fois meilleure et plus large, tant au niveau individuel que structurel (en s'attaquant aux dysfonctionnements de la politique, y compris de la législation)¹²⁰.

Il est important que les aidants partent des besoins du groupe cible avec lequel ils travaillent. Il peut s'agir de jeunes, de sans-abris, de toxicomanes, etc.

Premièrement, la connaissance de ces besoins est importante pour ces organisations afin d'optimiser leurs services. Il n'est pas facile d'impliquer les groupes cibles dans le développement des services. Cette approche demande du temps et, surtout, des ressources. Elles organisent des séances avec des groupes cibles pour connaître leurs besoins, parler de leurs droits et y répondre (santé, droit des jeunes, aides en cas de difficultés financières, etc.). Mais aussi et surtout pour les responsabiliser (empowerment) en partageant des expériences concrètes, en partageant des trucs et astuces et aussi des informations juridiques concrètes.

Deuxièmement, les services d'aide juridique des organisations sociales s'inscrivent dans un cadre social plus large. La coopération multidisciplinaire est importante. L'accueil et le suivi ultérieur des personnes vivant dans la pauvreté ne peuvent pas être traités en 20 minutes. Elles ne se contentent pas de renseignements pratiques, de conseils juridiques ou d'orientation. Les personnes vivant dans la pauvreté n'ont pas une trajectoire linéaire, mais plutôt un parcours chaotique. Les avocats ont également leur place dans l'aide juridique, même s'ils s'insèrent ensuite dans une approche holistique plutôt axée sur le bien-être. De cette manière, la confiance avec la justice peut être rétablie au sens large où la médiation et le dialogue sont des instruments permettant d'éviter une justice déshumanisée, à côté de l'application procédurale des droits.

Troisièmement, les organisations sociales atteignent les groupes qui n'ont pas accès à l'aide juridique de première ligne. Bien que le service soit accessible, le défi reste de trouver les personnes les plus vulnérables. Par exemple, des piquets de grève peuvent être placés devant des CPAS afin de rappeler aux gens qu'ils devraient obtenir une « *autorisation de réception* » après avoir soumis leur demande de soutien. Cette approche (accroche) renforce les droits des gens dès le départ.

Enfin, les organisations sociales insistent pour que le service soit conçu au départ et en fonction des besoins du demandeur. La conception d'une approche centrée sur l'humain est un défi. Les termes « *conception* » ou « *design* » sont des termes liés à la numérisation. Le 21^{ème} siècle est l'ère de la numérisation. Le Covid a accéléré les applications numériques. Or on sait que la fracture numérique frappe d'abord les publics précaires. Dans le même temps, la numérisation permet d'informer les gens par le biais de canaux en ligne (par exemple, les podcasts). Dans la section suivante, nous discutons du *legal design* (fr. : conception juridique), une façon d'améliorer l'accès à la justice à partir d'une approche axée sur les personnes.

120 S. GIBENS et B. HUBEAU, « *Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtsbulpverlening : juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe ?* », Panopticon 2013, 162-181.

C'est une méthode qui peut contribuer à améliorer l'usage et l'utilité des services pour les personnes en pauvreté et aussi à impliquer les professionnels dès le début. Cette méthode permet d'optimiser davantage les initiatives existantes et éventuellement d'innover. Elle ne se limite pas aux produits purement numériques, mais aussi aux systèmes et organisations de conception.

4. Comment concevoir l'accès à la justice pour les pauvres ?

Le propos n'est pas de recenser ici toutes les initiatives qui existent pour atteindre les personnes en pauvreté ou pour évaluer leur fonctionnement. Toutefois, nous voulons maintenant examiner comment rendre le droit accessible aux citoyens et, plus particulièrement, à ceux qui vivent dans la pauvreté. Malgré toutes les bonnes intentions, ce ne sont pas eux qui prennent les décisions ou font les politiques. Dans cette section, nous allons nous pencher sur une façon de travailler par laquelle l'information juridique, les produits, les services, les organisations et les systèmes peuvent être conçus à partir d'une approche axée sur les personnes. Et cette approche peut inspirer tous les services d'aide juridique de première ligne. Cette façon de travailler s'appelle *legal design*.

4.1. L'importance du *Legal Design*¹²¹

Le *legal design* (fr.: conception juridique) est une approche axée sur les personnes dans le domaine du droit et de ses systèmes. Il s'agit de travailler sur des choses, des services, des produits qui peuvent être utiles et utilisables à partir de cette approche axée sur les personnes. L'information, les produits, les services, les organisations et les systèmes doivent être développés à partir des besoins, des préférences et des comportements des personnes qui souhaitent et peuvent les utiliser.¹²² Pour Hagan, la conception juridique est un mouvement qui se compose non seulement d'avocats, mais plus largement d'experts ICT (technologies de l'information et de la communication), de concepteurs, de traducteurs, de (neuro)linguistes, de responsables de la communication, de spécialistes des sciences sociales, ... toutes les personnes nécessaires à la conception de l'ensemble¹²³. La conception juridique veut que les professionnels du droit examinent le système juridique d'une manière différente, axée non seulement sur les problèmes, mais aussi et surtout sur les solutions.

121 Voir plus largement S. GIBENS & S. DEBECKER, « *Legal design : een innovatieve praktijk om de toegang tot het recht te verbeteren* », *Panopticon*, 2020, 41 (6), 563-570. Voir aussi très récemment I. VAN DEN BERG & P. VAN DEN HEUVEL, « *Basisboek Legal design. Ontwerpen voor toegankelijk recht.* », Édition Coutinho Bussum, 2021.

122 M. HAGAN, « *Design Thinking and Law : A Perfect Match* », *Pratique du droit aujourd'hui*, janvier 2014. Disponible sur <https://www.openlawlab.com/2014/01/16/design-thinking-law-perfect-match/>

123 M. HAGAN, « *Legal Design as a Thing : A Theory of Change and a Set of Methods to Craft a Human-centered Legal System* », *Design Issues*, 36(3), 2020, 3-15.

La force des concepteurs juridiques est qu'ils pensent à partir de la conception et qu'en même temps ils prennent en compte les préoccupations des professionnels du droit. Les juristes veulent veiller sur l'unité du droit et une nouvelle conception pourrait perturber cette unité. Toutefois, ces préoccupations ne devraient pas se limiter au système juridique et à ses professionnels. La loi, comme le design, fait partie d'un contexte social. La conception juridique veut établir des liens entre les utilisateurs, les systèmes et les professionnels¹²⁴. Elle met l'accent sur le citoyen et aligne différentes façons de mettre en forme (visuel, produit, services, etc.) avec les systèmes, processus et services juridiques.

Le but du legal design n'est pas seulement la conception juridique et ses différentes techniques. L'objectif est principalement un changement de système (une théorie du changement) : comment améliorer le système juridique pour les gens et de cette façon renforcer leurs connaissances, leurs compétences juridiques et, partant, l'accès à leurs droits (autonomisation juridique).

Ce n'est pas un mince affaire. Hagan (2020) distingue cinq étapes :

- Tout d'abord, les professionnels et les citoyens, en plus des avocats, participent aux événements de conception. Ils forment un vaste réseau participatif.
- Deuxièmement, le réseau participatif interdisciplinaire examine les besoins et les opportunités associés au système juridique.
- La troisième étape est la phase de conception. Un ordre du jour est élaboré en vue de concevoir de nouveaux produits, services, innovations politiques qui peuvent améliorer le système juridique pour la population. Il y a beaucoup de va-et-vient. Finalement, l'exercice se traduit par un certain nombre de prototypes qui seront affinés afin de passer à la phase quatre.
- Quatrièmement, une ou plusieurs expériences-pilotes doivent être mises en oeuvre. D'après le feedback des personnes, les expériences-pilotes sont évalués en fonction des résultats.
- Cinquièmement, après cette phase pilote, les produits, services, etc. peuvent être développés et devenir une nouvelle norme. Enfin, il y a l'évaluation à long terme. Des études peuvent montrer si les innovations améliorent l'État de droit, atténuent la pauvreté, améliorent la qualité de vie, l'économie et les relations de la population avec le système judiciaire et avec le gouvernement en général.

Ces phases et processus créent un espace de conception (Design Space)¹²⁵ destiné à accroître la capacité juridique des gens (Legal Capability), aligner davantage les personnes et les systèmes juridiques et susciter de nouvelles interventions qui amélioreront l'accès à la justice. L'espace de conception est alors un écosystème dans lequel les chercheurs et les concepteurs aident les gens à naviguer dans des systèmes

124 A. PERRY-KESSARIS, « *Legal Design for Practice, Activism, Policy and Research* », *Journals of Law & Society*, 2019, 46(2), 185-210.

125 M. HAGAN et F. K. ÖZENC, « *A Design Space for Legal and Systems Capability : Interfaces for Self-Help in Complex Systems* », *Design Issues*, 36(3), 2020, 61-81.

complexes (Systems Capability) et s'appuient sur des modèles, des cadres, des protocoles, un vocabulaire commun... Ces modèles et la nouvelle linguistique font le lien avec les innovations technologiques dans le domaine juridique. Avec l'aide du Legal Design, les constructeurs de solutions LegalTech peuvent construire de meilleures interfaces, développer des solutions à plusieurs couches où ils peuvent intégrer du texte et des diagrammes, des exemples, des traductions, de l'audio ou de la vidéo.¹²⁶

4.2. Concevoir l'accès à la justice pour les personnes vivant dans la pauvreté

Nous décrivons ci-dessous un projet qui cherche à développer un service pour les personnes vivant dans la pauvreté sur la base du Legal Design. (Le Legal design -ou « *conception juridique* »- est un terme large qui peut concerner le développement de l'information, des services, des organisations ou des systèmes.) Ce projet est le fruit d'une collaboration entre différentes organisations. L'une d'elles travaille sur la conception juridique de l'information. Les phases ne sont pas seulement applicables de façon linéaire, elles demandent aussi de la créativité, un suivi et un ajustement continus.

4.2.1. Phase de découverte et description du projet

La phase de découverte du projet s'inspire principalement des recherches et rapports sur les besoins des personnes qui vivent dans la pauvreté. Ceux-ci insistent sur la nécessité d'un service accessible et préventif, qui va à la rencontre des publics précaires (« *aide juridique préventive de sensibilisation* »). Le projet repose sur les prémisses suivantes. Premièrement, l'aide doit être accessible à tous et donc compréhensible, utilisable, accessible, disponible, abordable et bien connue. Deuxièmement, le projet vise à amener les personnes à revendiquer leurs droits, ce qui implique une information juste et correcte sur ces droits.¹²⁷

Le projet, baptisé « *cargo bike project* », est porté à Anvers par l'asbl Helder Recht. Il a débuté par une phase pilote en avril 2019.¹²⁸ Pour joindre les gens, un juriste vient

126 M. CORRALES, M. FENWICK, H. HAAPIO & E.P.M. VERMEULEN, « *Tomorrow's lawyer today ? Platform-driven LegalTech, Smart Contracts & The New World of Legal Design* », *Journal of Internet Law*, 2019, 3-12.

127 Il s'agit d'un résumé de la contribution de S. GIBENS (2020), « *Helder en klaar het recht brengen tot bij de meest kwetsbare mensen : een uitdaging of realiteit ?* », in *Recht tegenover armen* (111-134), Bruges, Die Keure.

128 Les partenaires actuels sont Sta-aN vzw (coupole d'associations où les pauvres prennent la parole à Anvers), en particulier Kauwenberg vzw, Filet divers vzw et Open School Antwerpen vzw (centre d'éducation de base). Le projet a démarré en septembre 2019, mais en raison de la crise du covid, il a été temporairement interrompu. Le contact est encore assuré par téléphone, lorsque c'est possible. L'objectif du projet est de se connecter d'une manière accessible et informelle avec les clients pour les renforcer sur le plan juridique. La coopération est centrale et cela se fait en consultation avec les partenaires dans les endroits qu'ils considèrent appropriés, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur.

dans les organisations avec un vélo cargo (nl. « *bakfiets* »).¹²⁹ Le vélo cargo peut être replié et disposé par exemple dans un kiosque, entouré de chaises et de bancs. Le juriste est là pour écouter les personnes et les aider dans la recherche d'une solution. Il dispose d'une base de données composée des questions les plus courantes posées par les citoyens et de réponses formulées en langage clair (www.helderrecht.be)¹³⁰. La base de la sensibilisation est l'approche présenteielle : en bref, une présence juridique. Le juriste part des besoins des personnes, en coopérant avec les autres prestataires de services.

La présence du juriste n'impose aucune obligation : les gens prennent eux-mêmes l'initiative de poser des questions. Ils peuvent demander des conseils sur leur propre situation, mais aussi simplement de l'information. La présence du juriste dans le quartier et au sein des organisations aide à mobiliser leur motivation et favorise le changement de comportements. Les personnes ont une conscience accrue de leurs droits. Ils comprennent mieux leur situation et ont connaissance de ce qui est légalement possible. Le changement de comportements se marque aussi dans des questions plus générales, sans lien direct avec la situation des personnes, mais qui permettent aux organisations partenaires de mettre le doigt sur des questions juridiques fréquemment posées et restées sans réponse jusqu'alors.

Le juriste parle le langage des gens et utilise du matériel visuel déjà développé et expérimenté (conformément au principe de la conception juridique). Par la même occasion, il teste le matériel pour voir s'il est adapté aux attentes des clients.

4.2.2. Phase de conception et prototype

La valeur ajoutée de ce projet est double. D'une part, il sensibilise au rôle des droits dans la vie quotidienne. La connaissance de ce qui peut ou ne peut pas être fait sur le plan juridique augmente chez les personnes précaires. Cette prise de conscience et cette connaissance de la loi les renforcent. D'autre part, on observe que, grâce à la collaboration avec les intervenants, les bénévoles ou les buddies, elles se familiarisent davantage avec la loi.

129 Autres exemples : le Jusbus en Norvège et les Gatejurists au Danemark. Les « *Gadejurists* » font du vélo cargo à travers la ville à la recherche de groupes très vulnérables tels que les sans-abri ou les toxicomanes. Hammerslev et Ronning résumant cette approche de « juristes de rue » : « *First, they are involved in the initial 'troubles-talks' (Jefferson 1988) where a social problem can be named, blamed, and claimed and transformed into a legal issue (Olesen, Minke & Hammerslev 2016). To be able to enter into such talks, the organizations have developed various trust-building techniques to approach their target groups. Secondly, the organizations take the troubles-talks seriously, and offer to take legal action to claim the target groups' rights from the relevant authority. Outreach legal aid consists of more than legal work : it also involves giving practical advice on navigating official systems, providing information about opening hours, and establishing channels of communication by, for example, handing out free cell phones to facilitate contact between the client and the public authorities at the necessary times. Thirdly, organizations such as the Street Lawyers work to empower their user groups by raising their legal awareness and increasing their knowledge of their rights* ». O. HAMMERSLEV et O. HALVORSEN RÖNNING, « *Outsourcing legal aid in the Nordic welfare states* », Access to Justice for Clients, 2017, International Legal Aid Group Conference, 14-16th of June 2017, South Africa, 11 (19 p.), http://internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/Conference_Papers/Professor_Ole_Hammerslev_-_Session_8.pdf.

130 Helder Recht fait partie du groupe « *Droits Quotidiens* ». Voir <https://www.droitsquotidiens.be/fr>.

Une première caractéristique importante du projet est que les services juridiques et les services non juridiques fonctionnent ensemble. La communication formelle et non formelle est importante. Le secteur social pratique depuis longtemps le travail de sensibilisation. C'est la seule façon d'atteindre les plus publics vulnérables. Toutefois, dans le cadre de l'aide juridique de première ligne, il s'agit d'une nouvelle approche. Grâce à sa disponibilité et à son accessibilité, le projet de vélo cargo parvient à renforcer les capacités juridiques de personnes que le sujet, a priori, n'intéresse absolument pas. Ces services juridiques sont fournis dans les endroits les plus fréquentés par le groupe cible et ceux qui lui inspirent le plus de confiance. Le système d'aiguillage est efficace et fonctionne dans les deux sens. Les services sociaux orientent les personnes vulnérables vers le juriste, mais les personnes qui sont dans le quartier et parlent au juriste peuvent également être orientées vers l'accueil social.

Comment adapter cette aide juridique aux personnes vivant dans la pauvreté? S'agit-il de simples consultations individuelles ou de discussions de groupe? Une organisation partenaire a déjà démarré une dynamique de discussions de groupe avec son public sur un certain nombre de thèmes juridiques qui sont communs dans la vie des personnes. L'expérience et les connaissances du groupe ont été testées par rapport aux informations données par Helder Recht (qui ont été projetées à l'aide d'un beamer). Avec le juriste, les personnes ont pu comparer leurs connaissances avec les informations diffusées sur le site. Cette organisation pense aussi offrir une aide juridique pendant les mois d'été, à des endroits accessibles à de nombreux résidents locaux. Le caractère bénévole de l'aide est fondamental dans le succès du projet. Le vélo cargo est toujours le point de ralliement pour les personnes en quête d'informations.¹³¹

Le projet de vélo cargo est fondé sur des données probantes (« *evidence based* »). Pour s'améliorer, il doit constamment s'adapter. Or l'amélioration continue des méthodes proactives au sein d'une aide juridique de type préventif est toujours un angle mort de l'aide juridique. Elle pousse l'organisation à poursuivre inlassablement la recherche et le développement de la conception juridique.

Au cours de la première phase de suivi, les porteurs du projet ont examiné les besoins des organisations et de leurs publics¹³². Ils ont tirés de cette évaluation les conclusions suivantes :

- Les organisations affirment qu'il existe très peu de moyens de rendre la loi accessible.
- Le facteur de pauvreté joue un rôle non négligeable pour les clients.
- Il existe des différences de langage qui nécessitent une vigilance constante.
- Les interventions des juristes de Helder Recht et celles des organisations et de leurs clients s'inscrivent dans la même ligne.

131 Pour plus d'informations, voir L. VAN DOORN, Y. VAN ETTEN et M. GADEMAN, « *Outreaching werken. Handboek voor werkers in de eerste lijn* », Uitgeverij Continho, Bussum, 2008, 21-23.

132 C. STEYLAERTS, « *Helder Recht, iedereen toegang geven tot juiste juridische informatie. Een verkennend kwalitatief onderzoek, met het oog op een zorgeloze start en een goede evaluatie* », Masterthesis, Fac. Université des sciences sociales d'Anvers, Master Social Work, 2019, 109 p.

- On a besoin d'une information correcte, d'une guidance correcte et intelligente, d'un deuxième avis et de conseils. Les travailleurs sociaux souhaitent une bonne coopération et des accords clairs.
- Ils espèrent qu'un travail pourra être réalisé avec Helder Recht.
- Ils voient une grande valeur ajoutée dans les interventions qui peuvent aussi être sociales.
- Le fait d'associer le traitement divers-sensible et les volets juridique et social présente aussi une valeur ajoutée importante.

Le suivi montre également qu'un traitement équitable, des réponses adaptées aux attentes et l'implication des personnes sont les ingrédients de base d'une bonne collaboration. Grâce à une bonne coopération établie dans la durée, tous les acteurs espèrent être en mesure de donner des signaux forts aux décideurs politiques. La présence des juristes contribue à l'autonomisation aussi bien des prestataires de services que des clients. La recherche montre clairement qu'il y a un grand besoin de services juridiques : avec leur projet novateur, ils comblent une lacune et aident les personnes les plus vulnérables à un moment où elles sont elles-mêmes les plus vulnérables.¹³³

Pour étendre le projet à d'autres organisations, il est nécessaire d'explorer à chaque fois le terrain : il n'existe pas de modèle de coopération standard disponible. La coopération optimale dépend toujours du contexte.¹³⁴ Ceci prouve qu'une politique est donc nécessaire pour mettre l'aide juridique de proximité en première ligne.

Le projet est donc indépendant de l'aide juridique de première ligne fournie par les avocats. Toutefois, il s'agit d'un défi pour tous les fournisseurs de services juridiques qui sont en première ligne, mais aussi pour les avocats, même si ceux-ci ne doivent pas forcément se mettre au vélo cargo. Les principes de ce projet peuvent être largement adaptés à tous les moyens de sensibilisation de l'aide juridique et de ses fondements sur lesquels d'autres travaux de construction peuvent être réalisés. Et le Legal Design leur offre un cadre méthodologique.

4.2.3. Points d'attention

Cette initiative est un premier essai de réflexion à partir du Legal Design pour mettre en œuvre un projet innovatif d'aide juridique. Elle est encore très embryonnaire et peut être développée avec d'autres professionnels, tels que des designers, des ethnographes, etc., ce qui demande de l'argent et des moyens.

Elle est indépendante des projets d'aide juridique déjà existants, nés dans les années 70 du siècle dernier, dans une dynamique participative qui impliquait juristes, travailleurs sociaux et usagers. Avec les années, ces projets ont perdu une partie de leur force et le Legal Design est peut-être l'outil méthodique pour insuffler à l'aide juridique une

133 C. Steylaerts ; Décret, 83.

134 C. Steylaerts ; Décret, 84.

nouvelle dimension humaine. La période actuelle, avec l'essor de la digitalisation, est un moment privilégié pour appliquer cette méthode à toute une série de produits ou services, mais aussi à des systèmes et des organisations.

5. Conclusions

L'aide juridique de première ligne des avocats s'adresse à tous les citoyens, mais elle a un rôle important auprès des citoyens qui vivent dans la pauvreté.

Les commissions commencent par l'offre et se concentrent sur l'organisation de consultations par les avocats. Ces consultations ont lieu à divers endroits, y compris les CPAS. Il leur manque cependant une vision politique. Comment les commissions atteignent-elles certains groupes cibles, qu'entendent-elles par prévention, comment les orientent-elles vers d'autres services ? Différentes études insistent sur l'importance déterminante d'une coopération interdisciplinaire pour atteindre les personnes vulnérables et sur le fait que cette coopération ne peut être réalisée qu'en apprenant à connaître les disciplines des uns et des autres.

La réforme de l'État a conduit les différentes Communautés à donner leur propre interprétation à l'organisation de l'aide juridique de première ligne. Il existe plusieurs initiatives législatives, dont seules celles de la Communauté française sont déjà en cours. Les autres Communautés travaillent toujours en vertu du droit fédéral, même si la Communauté flamande a coulé dans un décret toute sa réflexion sur l'aide juridique de première ligne, mais ne l'a pas encore mise en œuvre.

Quels que soient les différents cadres juridiques, le citoyen reste le but et la raison d'être de l'aide juridique de première ligne. Les personnes vivant dans la pauvreté continuent de faire l'expérience que les seuils d'aide juridique sont élevés. Comment pouvons-nous enfin adapter l'aide juridique à ces personnes ? Nous renseignons un certain nombre de bonnes pratiques et mettons en avant des organisations sociales d'aide juridique qui, souvent, se battent pour sortir de l'ombre. Nous avons abordé le Legal Design (fr. : conception juridique) et présenté certaines de ses pratiques. Peut-être cette méthode interdisciplinaire peut-elle enfin fournir une aide juridique de première ligne sur mesure aux personnes qui en ont le plus besoin. Alors mettons-nous au travail !

6. Recommandations politiques

Pour améliorer l'aide juridique de première ligne, nous préconisons les mesures suivantes.

Identifier la nature des problèmes des personnes et leur degré d'action/inaction

Pourquoi certaines personnes n'ont-elles pas accès à l'aide juridique de première ligne ?
Est-ce par manque de moyens, de connaissances, par peur (facteurs psychologiques) ?

Développer une approche adaptée

Empêcher les personnes d'être confrontées à ce genre de problèmes ou leur éviter d'être prises dans la spirale négative des problèmes suppose :

- une approche intégrée et centrée sur la personne
- le développement de systèmes et de services orientés vers la personne (ex. : legal design...)
- des professionnels issus de différentes disciplines
- une formation spécialisée, axée sur la problématique de la pauvreté et de la précarité

Corriger les dysfonctionnements du système

- une harmonisation claire entre la première et la deuxième ligne
- une représentation paritaire des professionnels au sein des organes de concertation (sans suprématie de certains groupes professionnels)
- une collaboration renforcée entre les juristes et les organisations sociales (pour une approche multidisciplinaire et intradisciplinaire)
- une attention particulière pour les modes alternatifs de règlement des conflits

Disposer des budgets et moyens suffisants pour réaliser la politique voulue

- augmenter les moyens de la justice (en personnel et en matériel)

Concrétiser la politique en lui fixant des objectifs et des indicateurs de mesure

Evaluer l'impact (potentiel) de la politique

- par une analyse ex ante
- par une analyse ex post

J'avais toute confiance dans mon assistante sociale. Elle m'a aidé à me remettre en chemin et à résoudre différents problèmes : elle m'a aidé à obtenir une nouvelle carte d'identité après avoir perdu mon ancienne, a ouvert avec moi un nouveau compte bancaire et m'a aidé à remplir les formulaires nécessaires pour demander un salaire décent. Mais ensuite nous avons rencontré un problème juridique... et elle a atteint ses limites. Elle m'a conseillé de contacter un avocat mais elle n'en connaissait aucun. Elle m'a dit qu'elle ne pouvait plus m'aider.

Chapitre 3

L'AIDE JURIDIQUE DE DEUXIÈME LIGNE

Muriel Clavie et Jean-Marc Picard, avocats, BAJistes, en charge de l'aide juridique auprès d'AVOCATS.BE et des Bureaux d'Aide Juridique, respectivement, de Bruxelles et du Brabant wallon.

« L'aide juridique, c'est ce qui rend le sujet citoyen »

Alioune Badara FALL, bâtonnier du Sénégal

1. Introduction

De quelle humanité parlons-nous ?

De Constance, demanderesse d'asile de l'Afrique de l'Ouest, excisée, mère de trois enfants dont son propre père est le père et le grand père, violée et enceinte d'un marabout, alors qu'elle était écolière et dont l'enfant lui a été enlevé alors qu'il avait deux ans, qui arrivée en Belgique après avoir connu toutes les violences de la Libye et de la traversée vers Lampedusa est restée clandestine pendant deux ans (Dublin oblige) et qui est pour le moment incapable de s'organiser pour quoi que ce soit, sauf pour survivre, mais sans pouvoir articuler ce qui lui est arrivé sans l'aide d'un psychiatre ou de trouver un logement voire de s'inscrire comme demanderesse de protection internationale, sans l'aide d'un avocat ou d'un assistant social.

De Fatima qui s'est présentée au Bureau d'Aide Juridique (BAJ) quasi hystérique parce que son mari l'avait battue une fois de trop, qui ne savait où loger et à qui on n'a pas désigné d'avocat parce que sa recherche d'un toit pour la nuit ne relève pas de la compétence des avocats.

Ou du compagnon d'ATD (Aide à Toute Détresse), chômeur endetté, expulsé de son logement social pour dettes à l'égard du bailleur, qui s'est adressé à un avocat qui lui a demandé une provision qu'il ne pouvait payer, s'est adressé au BAJ, s'est vu désigner un avocat...qui s'est dit non désigné, qui est retourné au BAJ, qui a été renvoyé chez le même avocat qui lui a demandé une provision de 20 euros, comme le permettait alors la loi mais qu'il n'a pu payer...et qui a fini, seul, par retrouver un autre logement

sans doute peu salubre où il a déménagé après avoir perdu les quelques effets qui lui restaient avant son expulsion et qu'il n'a pas retrouvés au dépôt communal.

Nous viserons ceux-là, et ceux qui, dans des situations similaires, n'ont même pas su, pas pu demander de l'aide aux avocats du BAJ.

De telles situations existent, en nombre. Les barreaux doivent en avoir conscience, avoir la volonté de leur apporter de l'aide mais aussi l'humilité, l'honnêteté et la clairvoyance de reconnaître que ces cas sont impactés par tellement de difficultés d'ordre certes juridique, mais aussi psychologique et social qu'ils ne peuvent être utilement approchés que par une approche multidisciplinaire, holistique.

Le barreau du premier quart du XXI^e siècle n'est pas équipé pour répondre à cette fragilité.

L'aide juridique organisée par l'article 508 du code judiciaire s'adresse à la tranche la moins aisée de la société. On considère généralement qu'elle représente vingt pour cent de la population voire un peu plus depuis la hausse des seuils d'accès par la loi du 31 juillet 2020 (publiée au Moniteur Belge du 6 août 2020).

La réalité est cependant plus complexe. Au 'sommet', on trouve ceux qui disposent de juste moins que 1617 euros par mois pour un isolé ou 1907 euros par mois pour un ménage (valeur septembre 2021 pour l'aide juridique partiellement gratuite). Et en bas se trouvent ceux, financièrement démunis, qui n'ont même pas les moyens psychologiques ou socio-culturels pour s'adresser aux BAJ.

Cette frange constitue le « *non take-up* », le non-recours. C'est-à-dire ceux qui ont des droits mais qui n'ont pas ou plus l'énergie mentale et socio-culturelle de demander qu'ils leur soient reconnus ou accordés. Cette problématique du 'non-recours aux droits' est bien documentée notamment par les écrits, rapports et références qu'on peut trouver sur le site du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale¹³⁵.

Déterminer l'aide que peuvent leur apporter les avocats du BAJ appelle sans doute une réflexion profonde sur ce qu'est l'aide juridique, et plus fondamentalement, sur ce qu'est l'avocat dans la cité. La structure non marchande des barreaux, chargée de l'aide à ceux qui sont en difficultés financières, doit-elle être simplement ouverte et attendre le chaland ? Ou doit-elle participer activement à la lutte contre la pauvreté en s'inscrivant, aux côtés et en partenariat avec d'autres structures ?

Les catégories ne sont bien entendu pas hermétiques. Certains, parmi les personnes très précarisées en besoin d'aide juridique, entrent en contact avec les BAJ par exemple parce qu'un juge, souvent correctionnel, les y envoie, ou alors parce qu'elles y ont été référées par un service social.

135 Créé par l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions. <https://www.luttepauvrete.be/themes/non-recours-aux-droits>.

Nous examinerons comment elles y sont reçues et verrons si le service qu'elles y reçoivent peut être amélioré voire optimisé.

Nous évoquerons aussi la situation de ceux qui, seuls, ne parviennent pas aux portes des BAJ.

Pour ce faire, nous ne procéderons pas à un « *survey* » des écrits de ceux qui, par le monde, ont analysé minutieusement les différentes situations que nous évoquons.

Nous nous y référerons le cas échéant mais croyons pouvoir apporter des éléments de réflexions supplémentaires qui découlent de notre pratique de BAJistes, de rencontres depuis plus de 20 ans avec des acteurs de terrain, mais aussi de gestionnaires de l'aide juridique.

2. Les structures de l'aide juridique

2.1. Un peu d'histoire

Pour comprendre l'aide juridique telle qu'elle est dispensée mais surtout reçue aujourd'hui, il faut prendre conscience du chemin parcouru car l'aide juridique n'a pas toujours été ce qu'elle est.

Cette prise de conscience, pour certains et reprise pour d'autres, permettra de constater que le justiciable trouve bien souvent sur son chemin non pas la personne ou le service qu'il attendait, mais des obstacles qu'il ne réussit pas toujours à franchir.

L'histoire qui suit n'est peut-être pas celle que le lecteur s'attend à lire, mais celle vue à travers le prisme de notre pratique quotidienne.

L'aide juridique n'a pas toujours été ce qu'elle est. L'évolution est assurément positive parce que son institutionnalisation permet d'augmenter son champ théorique d'action en étendant le rayon.

La médaille a cependant son revers, parce que cette même institutionnalisation impose structures et cloisonnements et le justiciable comme les acteurs se perdent parfois, voire souvent, dans ce labyrinthe même s'il est bien balisé.

L'histoire de l'aide juridique est séculaire. L'ancien régime connaissait les conférences de charité. Napoléon Bonaparte a chargé les Conseils de discipline des barreaux¹³⁶ de

136 Ainsi se nommaient alors les Conseils des Ordres d'avocats.

pourvoir à la défense des indigents par l'établissement d'un bureau de consultation gratuite.

Dès 1811, les jeunes avocats admis au stage étaient tenus de suivre exactement les assemblées du bureau de consultation.

L'article 2 alinea 2 de la loi du 30 juillet 1889 sur l'assistance judiciaire et la procédure gratuite disposait que « *la demande est accueillie si l'indigence est établie pourvu que la prétention ne soit pas évidemment mal fondée* ». Les critères de l'indigence variaient selon l'importance du procès envisagé. Elle était appréciée à la lumière des seules déclarations du demandeur.¹³⁷

Ne soyons pas bégueule, ce système permettait aux jeunes avocats de se faire la main, généralement, avec beaucoup de dévouement qui ne comblait pas toujours un manque de pratique.

Du point de vue des avocats des 'indigents', le premier changement significatif est intervenu par la loi du 9 avril 1980 qui prévoyait pour la première fois une indemnité, réservée aux seuls avocats stagiaires.

Le Bureau de Consultation et de Défense (seul l'acronyme sera utilisé dans la suite du texte) est l'ancêtre du Bureau d'Aide Juridique.

Le BCD faisait tout, à la bonne franquette. Il siégeait là où on lui offrait un local.

Il était composé d'une bonne âme ordinaire pour le diriger, laquelle se voyait adjoindre des stagiaires dont certains, soyons de bon compte - nous en étions, n'étaient pas toujours des plus enthousiastes, et lorsqu'il s'agissait de prendre un dossier en charge, étaient souvent et subitement empêchés par une remise urgente ou un renvoi au rôle à préparer.

Le justiciable avait devant lui des porteurs de toge, qu'il confondait généralement avec un tribunal, à qui il devait expliquer son problème et sa situation.

Il repartait bien souvent avec la désignation d'un avocat chargé de l'aider parce que sa situation financière avait été jugée précaire au vu, quasiment, de sa seule déclaration en guise de preuve.

Il repartait aussi toujours avec une ou plusieurs recommandations lui permettant, au mieux de patienter jusqu'au rendez-vous avec l'avocat attribué, au pire de mieux comprendre sa situation.

L'avocat désigné traitait le dossier et, dans la foulée, les sous-dossiers qui en découlaient ou qu'il découvrait en cours de traitement, et, lorsqu'il avait terminé, rentrait un rapport de clôture pour lequel il était indemnisé chichement, sans trop savoir ce qui avait été accepté ou rejeté, ni à quoi correspondait ce qu'il recevait.

137 A ce propos : Stéphane Boonen, « *L'aide juridique* », Anthemis, 2009, 10.

Le BCD, par la loi du 23 novembre 1998 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000), a cédé sa place au Bureau d'Aide Juridique (seul l'acronyme BAJ sera utilisé dans la suite du texte) et à son tourbillon de règles¹³⁸.

Le Code Judiciaire s'est épaissi d'un seul article, le 508, mais décliné en 23 dispositions.

On note évidemment un changement de nom, peut-être dommageable pour le justiciable qui se fait aider là où il était conseillé et défendu, ainsi que, de manière plus sournoise, une séparation de la première et de la deuxième ligne. La première est gérée par les Commissions d'aide juridique ; la seconde par les Bureaux d'aide juridique.

Cette séparation n'est pas anodine : le justiciable qui faisait la démarche, non sans effort, de franchir la porte d'un BCD avec son sac de problèmes sous le bras, se voit dorénavant refoulé à la permanence de première ligne lorsqu'il vient demander un conseil à une permanence de deuxième ligne, ou au contraire se voit renvoyé vers le BAJ en s'entendant dire par l'avocat de la CAJ qui vient de lui donner conseil qu'il doit demander la désignation d'un confrère à qui il devra, s'il l'obtient, réexpliquer son histoire.

Le même justiciable qui avait obtenu la désignation d'un avocat pour un litige locatif le 28 décembre 1999 avec une simple attestation d'indigence validée par sa commune, doit, le 2 janvier 2000, produire composition et revenus du ménage en démontrant ses faiblesses (prégnantes, momentanées, pérennes, ...) et exposer très précisément ce pourquoi il souhaite une assistance.

En revanche, le tribunal qui l'avait reçu une semaine plus tôt pour décider s'il remplissait ou non les conditions d'accès à l'aide juridique est dorénavant composé d'avocats jeunes et moins jeunes, tous volontaires et ayant délibérément¹³⁹ choisi d'apporter leur aide dans la sphère de leur(s) compétence(s) particulière(s).

Aux justiciables, le BAJ a promis de ne confier leur(s) problème(s) qu'à un avocat spécialement et de manière permanente formé pour les défendre et les assister ; aux avocats, le libre choix des dossiers qu'ils veulent traiter avec à la clé une juste indemnisation.

Aux justiciables, le BAJ a imposé de débiller et de structurer leurs difficultés sous le prétexte d'une meilleure orientation ; aux avocats il a oublié de préciser que l'indemnisation comportait une inconnue de taille à savoir la hauteur du budget affecté à leur indemnisation.

Le volontariat et la spécialité dans le chef de l'avocat, qui devaient permettre une meilleure offre et donc un meilleur traitement ont cependant eu pour effet de restreindre

138 Jean-Marc Picard, « *Aide Juridique : tout changer pour que rien ne change ?* », J.T. 2017, 306.

139 A l'exception des stagiaires de nombre de barreaux dont une des obligations est de traiter, qu'ils le veulent ou non, des dossiers d'aide juridique pendant leurs trois ans de stage. Cette obligation se justifie, à tout le moins à Bruxelles, par la nécessité prétendue, pour tout avocat, de traiter des dossiers de procédure, ce qu'on ne ferait pas dans certains 'cabinets d'affaires'. On en revient d'une certaine façon au stagiaire qui se fait la main au BAJ.

l'étendue de l'intervention de l'avocat désigné. La restreindre à la problématique centrale, sans élément périphérique, et, au cœur de celle-ci, structurer l'intervention afin qu'elle entre bien dans les cadres et dans les codes d'une nomenclature à laquelle il faut dorénavant raccrocher toute prestation si l'avocat veut qu'elle soit indemnisée.

La sixième réforme de l'état et son transfert de compétences aux communautés en 2014, dorénavant en charge des Maisons de Justice et de l'aide juridique de Première Ligne, a eu pour effet de compartimenter encore plus strictement le dossier du justiciable puisque les deux types d'aides qui étaient déjà structurellement différenciées, relèvent maintenant de deux entités politiques distinctes avec des approches parfois pour le moins différentes¹⁴⁰.

La réforme de 2016, inscrite dans la loi du 6 juillet s'est proclamée réfléchie dans l'intérêt des justiciables et des acteurs. Pourtant le but à peine voilé était de mettre un terme à une prétendue utilisation abusive de l'aide juridique que ce soit par les justiciables ou par les avocats. Elle a renforcé les conditions d'accès et les exigences de contrôle ce qui a laissé penser, dans un premier temps en tout cas, que les portes des bureaux d'aide juridique ne seraient plus ouvertes à toute personne en situation de faiblesse mais uniquement à celles qui pouvaient le démontrer. A celles qui en avaient les moyens. Celles qui en avaient la capacité. Et, corollaire obligatoire, à charge pour les BAJ de vérifier tous les éléments de l'intimité financière du justiciable.

Les présomptions d'indigence, liées à la perception d'une aide sociale publique (bien souvent remplaçant un revenu), étaient irréfragables en 1998 précisément parce que l'organisme ou l'institution chargé de le distribuer et doté de moyens d'investigations et de temps, avait jugé le citoyen éligible. Elles deviennent, le 1^{er} septembre 2016, de simples présomptions réfragables.

Le législateur a ainsi imposé tant au BAJ qu'à l'avocat désigné, sans pour autant leur donner d'autres moyens d'investigations, d'enquêter sur l'existence d'un signe d'aisance qui viendrait contrarier l'analyse faite par l'organisme public qui a accordé l'aide sociale, ou le revenu de substitution.

Ce faisant, il a contraint le BAJ comme l'avocat désigné à considérer le demandeur d'aide juridique d'abord comme un suspect plutôt qu'une personne à aider, à le scanner ensuite pour se convaincre de la réalité de son indigence.

C'est ainsi tout le mécanisme de la preuve qui a été inversé, puisqu'il s'agit moins de démontrer la modicité de ses ressources, que l'absence de ressources suffisantes pour faire face aux frais de défense¹⁴¹.

140 Le décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables et ses arrêtés donnent aux seuls avocats le droit de dispenser de l'aide juridique de première ligne, telle qu'institutionnalisée. Auparavant des organismes agréés comme des juristes dans les CPAS pouvaient dispenser cette aide subventionnée.

141 La formule « *frais de défense* » qui sera régulièrement utilisée englobe les frais de défense mais également d'assistance, de conseil, d'introduction d'une procédure...et ne sont donc pas cantonnés à de la défense pure.

Comme si ce n'était pas suffisant, le législateur avait instauré un obstacle supplémentaire, un prix à payer pour obtenir la désignation d'un avocat à savoir le paiement des contributions de désignation (20 euros) et d'instance (30 euros), sauf, là aussi, si le justiciable parvenait à démontrer son incapacité à y faire face.

Fort heureusement, cette première lecture, stressante voire anxiogène, de la loi du 3 juillet 2016 et de ses arrêtés d'exécution, a été corrigée par les BAJ et les Ordres comme il sera expliqué ci-après (voir 2.2. Le fonctionnement de l'aide juridique et ses acteurs).

La loi du 31 juillet 2020, sortie des tiroirs en pleine période de pandémie qui a vu des centaines de justiciables perdre leurs moyens d'existence, a pris la mesure de la limitation de l'accès aux seules personnes extrêmement précarisées.

Cette loi a relevé les seuils d'accès et dans un même mouvement le forfait à déduire des moyens d'existence par personne à charge du ménage.

Si on ne peut que louer l'intention du législateur, on constate que le justiciable est l'exclusif bénéficiaire de cette réforme, et l'on doit regretter que rien n'ait été prévu pour le budget censé rémunérer dignement les avocats qui pourront ou devront pourtant répondre à plus de sollicitations.

La loi a été votée après avis de la Cour des Comptes qui a averti d'un impact budgétaire quasiment impossible à supporter.

Les Ordres ont certes été entendus lors des travaux préparatoires de cette loi mais n'ont en revanche pas été associés au calcul de son impact financier. S'il ne s'agit pas ici de (re)faire cette analyse, une piste sera cependant développée puisque l'avocat dédié à l'aide juridique dont il sera question ci-après est peut-être un des remèdes à l'augmentation des dossiers qu'entraînera ce relèvement des seuils d'accès.

Soyons optimistes : il n'est pas dit que, ipso facto, des personnes qui n'étaient pas admissibles et le sont à présent utilisent l'aide juridique pour faire valoir des « droits » très éloignés des droits fondamentaux.

Soyons aussi magnanimes : la réforme n'a pas eu pour objectif de favoriser ceux-là, mais de permettre que les véritables droits fondamentaux puissent être exercés par la partie de la population qui juste au-dessus des seuils, était non éligible alors que sans moyens suffisants pour supporter financièrement une instance judiciaire.

Mais soyons aussi réalistes cependant : une grande partie des justiciables, pourtant totalement et depuis toujours éligibles à l'aide juridique, resteront encore dans les bas-côtés sans parvenir à regagner le chemin de l'aide juridique. Et la réforme de juillet 2020 n'a pas modifié cela.

De l'autre côté, la réforme sans majoration de budget corrélative va décourager les avocats, prestataires volontaires, qui risquent d'être dépassés par le traitement d'un nombre croissant de dossiers. A budget constant, ils pourront, moins encore, trouver

le temps et l'énergie, soit les moyens nécessaires, pour maintenir un investissement humain dans des situations souvent socialement difficiles et chronophages.

Nous verrons si d'autres pistes permettent d'éviter ces écueils.

Pour parfaire l'information, la première augmentation des montants au-dessus desquels l'aide juridique n'est plus accordée intervenue en septembre 2020, a majoré chaque seuil de 200 euros. Le 1^{er} septembre 2021, les seuils ont été relevés de 100 euros et le seront encore de ce montant en début des deux années judiciaires suivantes. Ils seront ensuite simplement indexés à partir du 1^{er} septembre 2024, sauf nouvelle réforme.

Après cet historique, regardons à présent comment fonctionne l'aide juridique.

2.2. Le fonctionnement de l'aide juridique et ses acteurs

Nous nous cantonnerons à examiner le fonctionnement de l'aide juridique de deuxième ligne, telle qu'elle est organisée depuis la loi du 23 novembre 1998.

Si son fonctionnement a été bouleversé et modifié à plus d'une reprise, sa définition est demeurée.

L'article 508/1 du code judiciaire définit comme suit l'aide juridique de deuxième ligne : l'aide juridique accordée à une personne physique sous la forme d'un avis juridique circonstancié ou l'assistance juridique dans le cadre ou non d'une procédure ou l'assistance dans le cadre d'un procès y compris la représentation au sens de l'article 728.

Nous ne critiquerons pas ici la limitation de l'aide juridique aux seules personnes physiques car ce sont celles-là seules qui cristallisent toute notre attention dans une réflexion sur la Justice et la pauvreté.

Nous observerons d'abord l'aide juridique de deuxième ligne, fournie par un avocat, désigné par un BAJ, en faveur d'un justiciable, dont la situation financière a été jugée critique.

Nous verrons par la suite, sans faire preuve de ratiocination, s'il n'est pas possible, et comment, d'aborder autrement que de manière très structurée et clivante cette problématique, en se demandant s'il n'est pas temps de changer de paradigme.

2.2.1. Le fonctionnement

Le droit fondamental qu'est l'accès à la justice est défini par le pouvoir législatif, géré par les Ordres d'avocats qui œuvrent sous le contrôle du gouvernement représenté par le ministre de la Justice, et sont pour partie soumis à la sanction du pouvoir judiciaire.

Cet accès à la justice n'est cependant garanti que dans un contexte d'enveloppe budgétaire fermée qui veut que quelle que soit le nombre de prestations effectuées au cours d'une année judiciaire, le budget restera celui voté avant même que le coût total des prestations soit évalué.

L'Etat structure et subsidie, mais laisse aux Ordres le rôle de chef d'orchestre qui doit jouer une partition imposée.

C'est dire que tous les intervenants doivent faire preuve de rigueur dans leur interprétation, connaître et maîtriser chaque note, afin de pouvoir être à l'écoute et dans la nuance, au service du justiciable qui n'a pas ou plus les moyens, au pire de se défendre, au mieux de connaître et d'exercer ses droits.

Dans les grandes lignes, le système fonctionne.

Les bureaux d'aide juridique sont bien implantés. Ils sont connus et accessibles au grand public. Les conditions d'accès sont énumérées. Les documents nécessaires sont listés. Les BAJ sont subsidiés. Les avocats sont indemnisés. Les Ordres Communautaires œuvrent à une harmonie.

Mais ce fonctionnement, dont la structuration est rigide ne permet pas à toute une partie de la population trop précarisée d'obtenir cet accès au droit.

La problématique du « *non take up* » en matière juridique est peut-être moins reconnue qu'en matière sociale, mais elle n'en est pas moins tout aussi lancinante et intimement liée.

« Plus l'aide juridique rejoint l'aide sociale, plus elle se centre sur les intérêts du citoyen »¹⁴².

Regrouper l'aide juridique de première ligne et l'aide juridique de deuxième ligne, en collaborant dès que se fait sentir le besoin avec les travailleurs sociaux, est peut-être un moyen de fournir à chacun seulement l'aide et toute l'aide dont il a besoin.

C'est en tous cas redonner à chacun et en fonction de sa situation personnelle, conseil et/ou assistance.

2.2.2. Les acteurs

Nous avons démontré dans le cadre de la fusion intrinsèque de la première et de la deuxième ligne qu'il n'est pas aisé, voire souvent impossible, de se contenter d'une simple consultation là ou un avis plus circonstancié eut été de mise. De même il est difficile de cantonner chacun des acteurs dans un rôle qui lui serait strictement et limitativement défini.

142 « *Le monde du droit pour le citoyen* », publication de la Fondation Roi Baudouin, février 2019.

Il est du reste impossible et en tout état de cause pour le moins inadéquat, d'établir un ordre d'importance dans le rôle de chacun des différents acteurs de l'aide juridique.

Présentons-les donc simplement dans l'ordre légal du code judiciaire :

Les équipes du BAJ, du permanent au Président

Ce sont les articles 508/7 à 508/12 du code judiciaire qui créent les BAJ et en définissent le rôle :

- Art. 508/7 Au sein de chaque barreau, le Conseil de l'Ordre des Avocats établit un Bureau d'aide juridique ...
... Le bureau a notamment pour mission d'organiser des services de garde...
- Art. 508/8 L'Ordre des avocats contrôle l'effectivité et la qualité des prestations effectuées par les avocats ...
- Art. 508/9... Le bureau désigne un avocat que le demandeur aura choisi sur la liste visée à l'article 508/7. Le bureau informe l'avocat de sa désignation.
- Art. 508/11... Le bureau transmet annuellement un rapport sur le fonctionnement de l'aide juridique de deuxième ligne à la Commission d'aide juridique et au ministre de la Justice...

Les BAJ ont ainsi une fonction étendue, particulièrement au regard des pouvoirs qui sont les leurs :

- Le BAJ organise des permanences afin que le justiciable puisse y déposer, physiquement ou virtuellement, une demande d'aide juridique
- Le BAJ gère les listes d'avocats volontaires, en veillant à ce que seuls y figurent ceux qui ont la connaissance et la formation en la matière afin que seul un avocat qui réponde à ces critères soit assigné à un justiciable
- Le BAJ reçoit les demandes, qu'elles émanent du justiciable ou de l'avocat directement consulté
- Le BAJ analyse les demandes qui lui sont soumises au regard des critères financiers limitativement énumérés, de la capacité à faire face aux frais de défense, du fondement apparent de la demande et de la plus-value qu'y apportera un avocat.
- Le BAJ prend alors les décisions d'octroi total, d'octroi partiel (avec une provision à verser à l'avocat allant de 25 à 125 euros), ou de refus, et veille à ce que tant le justiciable que l'avocat en soient informés. Il s'agit là de la tâche la plus lourde, en matière de volume et de temps à y consacrer, mais surtout en matière d'impact sur l'accès au droit pour le justiciable. Certes la décision du BAJ est susceptible de recours (à former dans le mois et pour faire ce recours le justiciable peut obtenir la désignation d'un avocat), mais si la provision est impossible à payer ou si la décision est un refus, le justiciable ne pourra pas exercer le droit qu'il voulait obtenir ou défendre, et même s'il fait un recours

qui aboutit à l'octroi de l'aide juridique, dans bien des cas, le mal aura été fait, et l'avocat ne pourra que minimiser les dégâts.

- Le BAJ suit et traite les incidents qui peuvent survenir entre les justiciables et leurs avocats (absence de contact, désaccord, vues différentes, attentes déçues, ...) ou simplement suit le dossier (changement de situation du justiciable ou d'orientation de l'avocat) et répond aux sollicitations qui lui sont faites
- Le BAJ exerce sa mission de contrôleur des prestations car il est aussi, contraint et forcé, contrôleur du budget alloué. Il s'agit là d'une tâche très importante car le BAJ exerce un contrôle de qualité et un contrôle d'effectivité de chacune des prestations de chacun des dossiers clôturés par les avocats au cours d'une année judiciaire. C'est un contrôle d'effectivité tout d'abord car le BAJ vérifie que la prestation a bien été posée par l'avocat et que son encodage dans le logiciel des BAJ en vue de solliciter une rémunération, correspond bien à ce que prévoit la nomenclature des points d'aide juridique (arrêté ministériel du 19 juillet 2016).

C'est aussi un contrôle de qualité car le BAJ vérifie que la prestation effectivement posée par l'avocat était opportune (dans le respect des délais, règles de compétence, ...) et que son contenu était consistant, motivé, et justifiait son intervention aux côtés du justiciable. Ce double contrôle, avec la potentielle réduction voire la suppression de points attribués à la clé, fera à son tour l'objet d'un contrôle croisé appelé depuis peu audit (voir ci-après).

- Le BAJ, à l'issue du contrôle interne annuel de toutes les prestations d'avocats BAJistes terminées dans l'année, rend, à l'Ordre Communautaire dont il dépend, des comptes sur son fonctionnement, et répond aux questions qui peuvent lui être posées par celui-ci ainsi que par l'autre Ordre communautaire qui contrôle le contrôle... Ces contrôles croisés, ou audits, sont effectués par des avocats des deux Ordres communautaires, spécialistes d'une matière, délégués par leurs barreaux et qui travaillent ensemble sous la houlette d'un auditeur responsable du groupe.

Ce dernier tranche, avec son homologue de l'autre Ordre, les différences d'interprétation sur lesquelles leurs auditeurs ne seront pas arrivés à un consensus. (En cas de désaccord entre les auditeurs responsables, ce sont les deux administrateurs des Ordres communautaires en charge de l'accès à la justice qui tranchent à leur tour – l'histoire n'ayant pas encore été écrite sur la manière de les départager en cas de positions divergentes...). Ces contrôles croisés peuvent, comme les contrôles internes, aboutir à une modification des points attribués à un avocat, ou même à une révision d'une pratique d'un BAJ qui serait jugée inadéquate par les auditeurs. Le but est que les pratiques soient uniformes, et les points justement distribués dans un système qui fonctionne, pour l'heure, avec un budget unique et fédéral.

Pour accomplir l'ensemble de ses missions, en fonction de son volume de travail et du subside qui lui est octroyé, le BAJ se dote d'une équipe, plus ou moins étendue, composée d'avocats, de juristes ou de préposés, lesquels travaillent de manière permanente ou ponctuelle mais toujours sous la direction d'un Président, juriste,

avocat ou conseiller de l'Ordre, qui insuffle à sa troupe l'allure que le Barreau dont il dépend veut lui donner.

Les frais de fonctionnement des BAJ, et donc le paiement d'une rémunération ou des honoraires à ceux qui y travaillent, sont subsidiés par l'Etat.

Ce subside, depuis 2006, représente 8,108 % du budget affecté à l'indemnisation des avocats (budget de l'Etat et Fonds d'aide juridique).

Ce subside n'est donc pas insignifiant, comme d'ailleurs le budget pour la rémunération des avocats dont il dépend, puisqu'il y va pour l'année 2021, d'un montant de l'ordre de 110.000.000 euros.

Ce subside, comme le budget avocat, est reçu a posteriori, de sorte que les Bureaux doivent préfinancer leurs frais de fonctionnement (ce que les barreaux font à l'aide des cotisations de tous les avocats, en ce compris les non-volontaires en aide juridique) et doivent en outre prévoir des investissements ou des dépenses qui justifieront ce subside, afin de n'avoir pas à en rembourser une partie.

L'exercice n'est pas périlleux. Il est impossible.

Sur ce point de la gestion financière, on en revient donc au système de la bonne franquette des BCD, et on compte sur les Barreaux qui suppléent au budget de l'Etat et prennent les risques financiers.

A part dans deux BAJ, non parce qu'ils seraient privilégiés mais parce que leur taille l'impose, les équipes ne comptent aucun membre du personnel qui exerce une tâche autre que juridique ou de secrétariat. Dans certains palais de justice, des greffiers ou des agents de sécurité du SPF Justice tentent d'orienter le justiciable, mais ils n'ont en général ni la formation pour cela, ni la connaissance des conditions et exigences.

Aucun BAJ, aucun BJB, ne dispose d'un assistant social ou agent d'accueil formé à l'approche holistique d'une problématique dans la précarité voire la grande pauvreté.

Personne n'est présent à l'accueil du justiciable pour l'orienter.

Personne n'est présent à sa sortie, lorsqu'il repart bredouille parce qu'il n'a pas compris qu'il peut se rendre chez un avocat qui n'était pas à la permanence et avec lequel il doit prendre rendez-vous, ou lorsqu'il n'a pas compris que s'il se procure le seul document qui lui manquait il en obtiendra la désignation.

Au mieux, dans ces grands BAJ, un agent chargé en principe de la sécurité, parce qu'il arrive que des justiciables manifestent de l'agressivité) joue s'il le peut ce rôle d'assistant social, de tampon.

Mais il n'est pas suffisamment armé pour convaincre le justiciable, assommé par la lourdeur administrative, de repasser la porte qu'il s'apprête à franchir.

L'avocat volontaire

Ce sont les articles 508/7 à 508/11 du Code Judiciaire qui visent la composition des listes et les obligations des avocats en principe volontaires :

- Art. 508/7... L'Ordre des avocats établit, selon les modalités et conditions qu'il détermine, une liste des avocats désireux¹⁴³ d'accomplir à titre principal ou à titre accessoire des prestations au titre de l'aide juridique de deuxième ligne organisée par le bureau d'aide juridique et tient cette liste à jour. L'Ordre peut prévoir l'inscription obligatoire d'avocats pour autant que ce soit nécessaire pour l'effectivité de l'aide juridique. La liste mentionne les orientations que les avocats déclarent et qu'ils justifient ou pour lesquelles ils s'engagent à suivre une formation organisée par le Conseil de l'Ordre ou les autorités visées à l'article 488.
- Art. 508/9 ...L'avocat dont le nom figure sur la liste et auquel un justiciable se sera adressé directement sans passer par le bureau demande au bureau l'autorisation d'accorder l'aide juridique de deuxième ligne à son client lorsqu'il estime que celui-ci peut bénéficier de la gratuité complète ou partielle. L'avocat fait parvenir au bureau les pièces visées à l'article 508/13.
- Art. 508/11 Les avocats sont tenus de faire régulièrement rapport au bureau selon les modalités établies par le Ministre de la Justice en concertation avec les autorités visées à l'article 488.

La loi de 1998 a « cassé les codes » mais les fausses croyances restent cependant bien ancrées.

L'avocat est uniquement volontaire et aucun n'est en principe forcé à intervenir en faveur d'un justiciable.

L'avocat choisit ses matières et ce choix garantit son souhait de travailler dans ce domaine d'autant que pour certaines d'entre elles, il doit en outre répondre à des conditions d'entrée ou de maintien sur la liste des volontaires.

L'avocat s'engage à rester formé en permanence dans ses matières de prédilection, ce qui concourt à un travail de qualité.

143 Si le législateur de 1998 avait insisté sur ce que seuls les avocats volontaires pour effectuer des prestations d'aide juridique seraient inscrits sur les listes, plusieurs barreaux, en violation de la loi, ont obligé les avocats stagiaires à se 'porter volontaires'. Le législateur de 2016 a prévu que les Ordres pourraient imposer à des avocats de s'inscrire pour maintenir l'effectivité de l'aide juridique. Ainsi, s'il manquait par exemple d'avocats volontaires pour des prestations d'aide juridique en droit fiscal, l'Ordre aurait pu exiger que des avocats fiscalistes s'inscrivent sur les listes de « volontaires » pour de telles prestations. Mais la réalité s'avère différente : quasi tous les barreaux imposent que les avocats stagiaires traitent un certain nombre de dossiers d'aide juridique au motif notamment qu'à défaut, certains avocats essentiellement conseillers mais pas 'litigistes', n'auraient jamais l'occasion de suivre une procédure judiciaire. Le barreau en est donc revenu quarante ans en arrière, au moment où seuls les stagiaires faisaient l'aide juridique. Il ne semble pas que les Ordres se soient embarrassés de ce que ressentiraient les justiciables pauvres en se voyant désigner un avocat obligé de les défendre pour atteindre son quota de dossiers en aide juridique, dépourvu de toute autre motivation pour les aider. Qui aimerait monter sur la table d'opération d'un chirurgien qui n'a pas envie d'opérer ce patient ?

L'avocat peut en outre souvent choisir la quantité de ses désignations de sorte qu'il se rend disponible et est prêt à intervenir en fonction de ses choix.

L'avocat décide ainsi de se mettre au service des justiciables dont il pense pouvoir défendre les causes.

Mais l'avocat, tout volontaire et dynamique qu'il soit, peut être rapidement confronté à une gestion administrative et chronophage du dossier. Il doit vérifier si son client demeure dans les conditions financières d'accès, il doit baliser ses prestations, les adapter à la nomenclature, bref autant de démarches strictement administratives, qui amputent le temps qui devrait être consacré au traitement juridique du dossier.

Cette gestion non juridique est à l'origine du principal reproche qui est formulé à l'encontre de l'avocat BAJiste : son incapacité ou son refus à embrasser tout l'aspect d'un dossier, mais uniquement la problématique juridique centrale, laissant le justiciable dans les méandres administratifs et périphériques.

Le justiciable

Les BAJ ou les bureaux d'avocats reçoivent ou entendent beaucoup de justiciables qui frappent à leur porte et qui peuvent être très différents.

Il y a les justiciables pleins de gratitude, qui remercient pour la désignation, et pour les prestations de leur avocat.

Il y a ceux à qui tout est dû puisqu'on leur a dit qu'ils ont droit au pro deo.

Il y a ceux qui viennent timidement, après avoir longuement, trop longuement souvent, hésité car la démarche implique d'affronter l'inconnu, le stress, la honte, le jugement.

Il y a ceux qui tentent le coup parce qu'on ne sait jamais que le système permette d'avoir une aide gratuite pour enfin lancer cette procédure contre ce voisin qui dérange mais sans bourse délier.

Il y a ceux qui en toute bonne foi expliquent tout ce qu'ils ont, en ce compris la petite épargne constituée mois par mois au cours de leur vie et dont ils tirent une certaine fierté sans savoir qu'elle pourrait leur être fatale si elle est, comme dans certains Bureaux, mensualisée et ajoutée à leurs revenus.

Il y a ceux qui sont dépassés par les pièces à produire dont ils ne comprennent pas l'intérêt ou dont ils ignorent même l'existence, de sorte que celles qu'ils produisent sont souvent inappropriées.

Et puis il y a celui de mauvaise foi qui sait ce qu'il doit taire de ses revenus ou moyens d'existence pour être éligible et qui croit connaître les limites du secret professionnel de l'avocat qui ne pourrait pas toujours révéler ce qu'il sait et qui serait de nature à mettre fin à l'aide.

Le choix du singulier pour évoquer ce justiciable-là est posé. Il n'est en effet pas le plus rencontré, loin de là. Son importance quantitative n'a d'ailleurs jamais été quantifiée. Ce justiciable abuseur est marginal certes, mais dans le premier sens du terme : rare !

Le Politique se trompe lorsqu'il prétend réformer l'Aide pour éviter qu'elle soit dispensée à ce justiciable-là au détriment des autres, qui rencontrent réellement les conditions.

Ce justiciable marginal, dont la traque a conduit à complexifier l'accès à l'aide juridique à tous les autres, qui devraient certainement y avoir accès, mais qui est rebuté par les pièces à produire pour prouver son état de pauvreté ne vaut pas une telle débauche d'énergie. La traque au faux pauvre semble surtout exclure l'aide au vrai.

Il n'y a, enfin, jamais de justiciable qui fait le choix délibéré de passer par l'aide juridique lorsqu'il peut se permettre, personnellement ou aidé par un tiers, de faire appel à un avocat en dehors de ce système. L'aide juridique n'a pas bonne presse. Le nier est une erreur.

Les Ordres communautaires

Si l'on considère la distribution des rôles sous une forme pyramidale, les Ordres Communautaires se situent tout en haut.

Ils veillent au respect par les BAJ des opérations qui leur incombent en vertu du Code Judiciaire et des arrêtés d'exécution, et ils exécutent à leur tour les opérations de globalisation afin de parler d'une seule et même voix au Politique qui les structure, les règle et les finance.

Si une de leur mission doit être soulignée, c'est celle qui consiste à fournir le calcul de la valeur du point¹⁴⁴ conformément aux articles 508/19 et suivants du Code Judiciaire et ses arrêtés d'exécution, et, ensuite, à répartir les paiements aux avocats et aux barreaux.

Les Ordres devraient être des interlocuteurs privilégiés du Politique lorsqu'il est amené à se poser des questions de fonctionnement, de financement et d'accès à la Justice.

Les Ordres sont, pour l'essentiel, le relais entre les BAJ et le politique, entre la pratique et la théorie, entre l'indigence et la finance.

144 L'arrêté ministériel du 19 juillet 2016 détermine le nombre de points que les avocats d'aide juridique reçoivent au terme de chaque prestation ainsi barémisée. Lorsque l'année judiciaire est terminée, le budget alloué à l'aide juridique est divisé par le nombre total de points attribués aux avocats qui ont terminé des dossiers d'aides juridiques durant cette année et sollicité l'attribution de points. Le résultat de ce calcul donne la 'valeur' du point. Elle permet ce faisant, à chacun, de savoir quelle indemnité il percevra compte tenu des points qui lui ont été attribués.

3. La perception de l'aide juridique ainsi structurée

Nous exprimons ici un point de vue forcément subjectif : celui de responsables d'un BAJ et en charge de l'Aide Juridique auprès de l'Ordre Communautaire regroupant les avocats francophones et germanophones, AVOCATS.BE.

C'est dire que la position n'est pas totalement objective mais c'est la perception qu'ont les auteurs...de la perception de l'aide juridique par les intervenants ou acteurs suivants.

3.1. Par le justiciable

Pour le justiciable, forcément précarisé, les structures, lourdeurs administratives et vérifications sont telles qu'il doit, pour introduire sa demande, commencer par la décortiquer, la verbaliser et l'argumenter.

L'exercice est difficile car le justiciable ne perçoit pas toujours la nature même, l'ampleur ou le réel enjeu de ce qui le conduit à consulter.

Le paradoxe est dans le fait que l'avocat ou le BAJ va analyser la situation juridique du justiciable, mais ne s'attaquera qu'à un pan de sa réalité, car les interventions et les désignations doivent être cloisonnées, par matière, par cadre...

Pour peu qu'un problème périphérique soit détecté, le justiciable peut se voir désigner plusieurs avocats différents pour traiter chacun des pans.

Après avoir exposé sa demande, qui doit être jugée a priori fondée (article 508/14 alinéa 5), le justiciable doit recueillir une série de documents permettant au BAJ d'apprécier son indigence.

Passé le déballage des soucis qui l'amènent au BAJ, il passe au déballage de ses finances. Il doit expliquer depuis quand il n'a pas ou plus le revenu qu'il avait, pourquoi il ne renonce pas à certaines de ses dépenses, comment il fait pour vivre, le tout appuyé par d'indispensables et nombreux documents, récents de surcroît.

Ces mises à nu peuvent être mal vécues et l'avocat ou le BAJ qui pose les questions classiques dans un automatisme rodé ne comprennent pas toujours non plus en quoi ces déballages auxquels ils sont si habitués peuvent être dérangeants.

3.2. Par l'avocat BAJiste

Pour l'avocat BAJiste, l'aide juridique est terriblement administrative et chronophage.

Une fois désigné, et alors qu'il devrait pouvoir se consacrer intégralement et juridiquement à son client, l'avocat BAJiste doit constamment surveiller son dossier.

Faire attention à la pièce qui manquait et devait être produite dans un délai fixé. Rédiger le courrier, qui démontrera qu'il a essayé, pour réclamer la provision de ... 26 euros fixée par le BAJ dans la désignation et que le client avait pourtant promis de payer. Constituer un nouveau dossier à envoyer au BAJ maintenant que grâce à lui le client perçoit enfin les 300 euros de sommes alimentaires qui vont faire toute la différence ; toute la différence, oui, mais en aide juridique aussi car il risque, par ses seuls 300 euros, de ne plus remplir les conditions d'accès. Il doit aussi veiller à ne pas sortir du cadre au risque de prêter sans contrepartie financière.

Une fois déchargé du dossier, parce que sa prestation est terminée ou parce que l'aide juridique est retirée, l'avocat doit rentrer son rapport de clôture.

Faire attention à compléter la désignation s'il lui avait été demandé de vérifier un point particulier.

Expliquer pourquoi il n'a pas pu percevoir les 26 euros de provision (en demandant qu'ils ne lui soient pas comptabilisés) mais a estimé devoir poursuivre la défense. Ajouter au dossier les trois jeux de conclusions rédigés afin que l'on puisse y suivre la trace d'un changement de situation potentiel du client.

Justifier la prestation supplémentaire effectuée sans nouvelle désignation parce qu'elle répondait à une situation critique.

Démontrer tout le travail effectué.

Et puis, comme l'écrivait Prévert, ne pas se décourager. Attendre. Attendre s'il faut pendant des années pour être indemnisé. La vitesse ou la lenteur de l'arrivée du paiement n'ayant aucun rapport avec la réussite du dossier¹⁴⁵.

Lorsque le paiement arrive, l'avocat découvre, enfin, la valeur d'un point. Celle pour laquelle il a presté au minimum, rarement, dix mois auparavant lorsqu'il ne s'agit pas, plus fréquemment, de deux voire trois ans.

Pourtant, ne serait-il pas temps de moderniser cela ? Personne n'accepterait pour être payé de devoir attendre un voire deux ans à compter de la fin des prestations¹⁴⁶.

Lors d'une mission des Présidents de BAJ de barreaux de l'OBFG à Montréal en 2017, les responsables de l'aide juridique au Québec expliquaient que s'ils mettaient plus d'un mois à payer les factures des avocats libéraux qui pratiquent l'aide juridique, ils étaient interpellés par les autorités de l'Ordre. En Belgique nous en sommes très très loin.

145 « Pour faire le portrait d'un oiseau », Jacques Prévert, 1945

146 Ce qui signifie que si un dossier qui a pris quatre ou cinq ans pour être terminé (ce qui dans certains tribunaux est tout à fait habituel) peut être clôturé au mois d'août, l'avocat devra encore attendre plus de 18 mois pour être indemnisé.

La solution n'est pourtant pas compliquée. Pourquoi ne pas payer dès la fin du dossier 75 % de la rémunération, sur la base de la valeur des points de l'année précédente, le solde étant payé lorsque tous les contrôles internes et externes auront été effectués ?

Certes, pendant la première année durant laquelle ce processus entrera en vigueur, il faudra une augmentation du budget. Mais ce qui sera payé pendant l'année 1 ne sera plus à payer durant l'année 2. Ce ne sera donc que pendant un an qu'il faudra grossir le budget. Ce ne serait pas une dépense importante vu le taux de l'emprunt actuel, d'autant moins que l'augmentation sera lissée sur toute l'année : les avocats d'aide juridique ne clôturent pas tous leurs dossiers le 1^{er} janvier.

3.3. Par le politique

Pour le pouvoir politique, l'Aide Juridique reste un budget conséquent. Il y va en effet actuellement d'environ 110.000.000 euros qui devraient être majorés de 65.000.000 euros en 2021, jusqu'à 209.000.000 euros en 2024¹⁴⁷.

Trop souvent l'aide juridique est perçue comme ce qui permet à une série de bénéficiaires, pas toujours jugés méritants, de ne pas devoir faire face à des frais de défense en étant assistés par un avocat qui peut se plaire à gonfler ses prestations ou même à utiliser son savoir et sa connaissance acquises dans un dossier pour la copier/mettre à profit dans un autre.

Lorsqu'il s'agit de parler d'aide juridique, le premier chapitre du discours est encore trop souvent celui de la chasse à la fraude¹⁴⁸, alors qu'il devrait être celui de l'accès au droit.

Rappelons que tel était en tous cas le prisme des discussions préalables à la réforme de 2016 : trouver des moyens pour augmenter les rémunérations des avocats BAJistes et donner la chasse aux prétendus fraudeurs.

Tant que la prémisse du débat sera la fraude, le droit fondamental qu'est l'accès à la justice ne pourra jamais être totalement atteint.

Rappelons également que la réforme de 2020 a été substantiellement inspirée par la volonté d'augmenter le nombre de bénéficiaires de l'aide juridique en augmentant le montant des revenus au-dessus desquels il n'y a plus d'aide juridique. Une telle modification impacte la 'petite' classe moyenne sans avoir d'effet sur les personnes les plus précarisées. Cette modification pose cependant une question de principe : la

147 Voir le plan du ministre présenté le 16 juin 2021 : <https://www.teamjustitie.be/fr/2021/06/16/un-nouveau-depart-pour-la-justice>.

148 Cette perception de l'aide juridique par le 'pouvoir politique' a été très clairement ressentie par les auteurs qui ont représenté l'Ordre des barreaux francophones et germanophone lorsque les Ordres communautaires ont été étroitement et longuement consultés préalablement à la réforme de 2016. Il s'agissait certes de refinancer l'aide juridique, mais en quelque sorte en contrepartie de 'combattre les abus'...même si ceux-ci ne sont ni étudiés ni quantifiés et qu'aucune étude à leur égard n'a été réalisée. Cette perception n'a pas changé et ce ne sont ni les questions parlementaires ni les remarques susurrées qui le démentiront.

volonté est-elle de favoriser l'accès des classes moyennes à la justice par le biais de l'aide juridique ou d'autres pistes doivent-elles être explorées ? Qu'il s'agisse d'assurances défense en justice généralisées et de large envergure, ou de la création du pilier de la sécurité sociale qui a été oublié en 1944 : celui de l'accès à la justice.

De telles questions, pour importantes qu'elles soient, sont cependant d'une envergure telle qu'elles dépassent l'objet de ce chapitre

4. Les conditions actuelles

Aussi longtemps que le pro deo n'était pas rémunéré, les conditions de l'indigence étaient laissées à l'appréciation des Ordres d'avocats.

Selon une logique compréhensible, les conditions d'accès à l'aide juridique se sont complexifiées et resserrées au gré de l'augmentation des budgets. Les conditions de revenus ont été précisées. Aux termes d'un règlement du Conseil général de l'Ordre national des avocats de Belgique du 12 juin 1987¹⁴⁹, les revenus égaux ou inférieurs au minimum de moyens d'existence donnaient accès à l'aide juridique totalement gratuite. Le bénéfice du pro deo était exclu pour les revenus supérieurs au minimum de revenu insaisissable. Et entre les deux, l'aide était partiellement gratuite.

On a rappelé que la loi du 23 novembre 1998 a profondément réorganisé l'aide juridique. La matière est circonscrite dans les articles 508/1 à 508/25 du code judiciaire.

Entre 2000 et 2020, les conditions d'accès pour les bénéficiaires de l'aide juridique ont été déterminées dans des arrêtés royaux des 20 décembre 1999, 10 juillet 2001, 18 décembre 2003, 7 juillet 2006, 26 avril 2007, 31 août 2011 et du 10 août 2016. La matière trouve actuellement son siège dans l'article 508/13/1 du code judiciaire en vertu de la loi du 31 juillet 2020. On peut retenir de cette évolution que, d'une part, les montants maximums des ressources au-dessus desquels l'aide juridique n'était plus accordée ont été à plusieurs reprises haussés, ce qui a augmenté le nombre de bénéficiaires potentiels.

D'autre part, si le premier critère d'accès est celui des revenus, la réglementation prévoit différentes situations sociales qui en font présumer l'insuffisance que ce soit en fonction du statut social, (bénéficiaire de la garantie de revenus aux personnes âgées, bénéficiaires de logements sociaux, du revenu d'insertion sociale, de l'allocation de remplacement de revenus aux handicapés...). Ou en fonction d'une faiblesse momentanée (détenu, demandeur d'asile, demandeur de régularisation, personne en cours de procédure de règlement collectif de dette, la personne atteinte de maladie mentale).

149 On pourrait s'étonner que ce ne soit pas une loi, un arrêté royal ou ministériel qui détermine les conditions d'accès.

La loi du 6 juillet 2016 a unifié le critère : il s'agit de prendre en considération l'ensemble des ressources du demandeur et dès lors, hormis les mineurs, tous ceux qui font état d'un statut précaire ou d'une situation précaire momentanée sont tenus de répondre à un questionnaire qui tend à s'assurer qu'ils ne disposeraient pas de ressources suffisantes. « *A travers cette évolution [pendant 16 ans] est posée la question d'une évolution, voire d'un choix qui relève fondamentalement du domaine politique et non du juridique (...) : privilégier l'inclusion en acceptant que certains justiciables soient aidés alors que leurs moyens d'existence justifieraient que leur défense ne soit pas financée par l'Etat, ou au contraire, privilégier l'exclusion en risquant, par les démarches et les preuves parfois excessives requises, que des justiciables renoncent à demander l'aide à laquelle ils auraient pourtant pleinement droit.* »¹⁵⁰

Cette option est revendiquée : il s'agit de responsabiliser le justiciable dans le choix de mener une procédure contentieuse pour éviter des abus¹⁵¹...qui n'ont pourtant jamais été quantifiés voire avérés. On en vient donc à un système où celui qui a été reconnu en précarité en se voyant par exemple déclaré éligible au RIS ou à l'allocation de remplacement de revenus aux handicapés doit néanmoins être responsabilisé par l'examen de son patrimoine. Est-on bien certain qu'il ne pourrait pas tout de même payer son avocat ?

Depuis la réforme de juillet 2020, toutes les conditions d'accès à l'aide juridique sont inscrites dans le Code Judiciaire.

Ce sont les articles 508/13/1 et 508/13/2 qui les précisent.

Il y a trois catégories de bénéficiaires car le législateur, dès la loi du 23 novembre 1998 et les arrêtés royaux de décembre 1999, a estimé que trois types de situations pouvaient être rencontrées dans la vie d'un justiciable : une situation de faiblesse liée à l'âge (les mineurs), une situation de faiblesse momentanée et une situation de faiblesse de moyens.

Avant de les parcourir, rappelons qu'en droit, la présomption est un mode de preuve par lequel il est tiré des conséquences d'un fait connu à un fait inconnu.

On distingue les présomptions irréfragables, « *juris* » et « *de jure* », c'est-à-dire celles qu'on ne peut pas contester, des présomptions réfragables, « *juris tantum* », qu'on peut contester.

Parcourons maintenant les catégories de bénéficiaires sachant que, pour chacune d'elles, des documents spécifiques doivent être produits pour bénéficier de l'aide.

150 J-M. Picard et J. Fierens, « *L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour Constitutionnelle)* », J.T. 2019, 736.

151 Exposé des motifs du projet de loi de réforme de l'aide juridique, Chambre, sessions ordinaires, 2015-2016, Doc. 54 1819/001, p. 5.

4.1. La présomption irréfragable de ‘pauvreté’

Les réformes de 2011 (non évoquée dans notre historique car non essentielle) d’abord et 2016 ensuite ont balayé les présomptions irréfragables pour n’en laisser qu’une : celle liée à la minorité.

Tout mineur est ainsi, de droit et sans que l’avocat ou le BAJ puisse en décider autrement, bénéficiaire de l’aide juridique de deuxième ligne.

La minorité est entendue dans le sens le plus large possible puisque bénéficiant de cette même présomption les parents qui agissent « *qualitate qua* », l’ex mineur prolongé (statut aujourd’hui disparu) et le majeur pour des faits infractionnels commis durant la minorité.

Pour en bénéficier, la preuve par tout document probant de la minorité suffit.

Nous ne nous étendrons pas davantage sur cette catégorie qui ne nécessite pas d’explication et n’est pas sujette à interprétation.

Il s’agit en moyenne, au niveau d’Avocats.be, de la catégorie de bénéficiaires qui représente 16 % du total des bénéficiaires.

4.2. Les présomptions réfragables

Sauf preuve contraire, une série de personnes, dans des situations particulières, sont présumées ne pas disposer de moyens d’existence suffisants en raison de leur situation.

Lors de la réforme de 1998, le législateur s’était voulu inclusif : toutes les présomptions étaient irréfragables. Un demandeur d’asile, un bénéficiaire d’allocations de remplacement de revenus aux personnes handicapées, un bénéficiaire de la GRAPA, ... était, par sa seule situation, présumé remplir les conditions pour avoir accès à l’aide juridique.

L’A.R. du 31 août 2011 a nettement distingué les présomptions irréfragables qui découlaient d’un statut ou d’une situation (mineur, bénéficiaire du RIS, de l’allocation de remplacement de revenus aux handicapés...) de celles qui découlaient d’une situation momentanée (détenu, demandeur de protection internationale), devenues réfragables, c’est-à-dire qui ne valaient donc plus que jusqu’à preuve du contraire...

La Belgique ne serait pas tout-à-fait la Belgique si les règles étaient appliquées uniformément au nord et au sud.

Du côté des BAJ francophones et germanophone, les demandeurs d’aide juridique qui étaient dans cette situation devaient répondre à quelques questions sensées vérifier s’ils disposaient de moyens leur permettant de prendre en charge leurs frais d’avocats.

Du côté de l'Orde van Vlaamse Balies, les BAJ constataient simplement que les demandeurs se trouvant dans un tel statut restaient présumés ne pas avoir d'autres 'inkomsten' c'est-à-dire 'revenus', sans qu'on ne cherche d'éventuelles autres 'ressources'.

Depuis 2016, il subsiste 11 présomptions réfragables et elles sont énumérées, avec les pièces qui en permettent la justification, à l'article 508/13/1 § 2 du Code Judiciaire reproduit ci-après :

- 1° le bénéficiaire de sommes payées à titre de revenu d'intégration ou à titre d'aide sociale, sur présentation d'au moins la décision valide du centre public d'action sociale concerné;
- 2° le bénéficiaire de sommes payées à titre de revenu garanti aux personnes âgées, sur présentation d'au moins l'attestation annuelle de l'Office national des pensions;
- 3° le bénéficiaire d'allocations de remplacement de revenus aux handicapés, sur présentation d'au moins la décision du ministre qui a la sécurité sociale dans ses attributions ou du fonctionnaire délégué par lui;
- 4° la personne qui a à sa charge un enfant bénéficiant de prestations familiales garanties, sur présentation d'au moins l'attestation de l'organisme régional d'allocations familiales;
- 5° le locataire social qui, dans les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale paie un loyer égal à la moitié du loyer de base ou, qui en Région Wallonne, paie un loyer minimum, sur présentation d'au moins la dernière fiche de calcul du loyer ;
- 6° la personne en détention, sur présentation des documents probants liés au statut de détenu ;
- 7° le prévenu visé par les articles 216 quinquies à 216 septies du Code d'instruction criminelle;
- 8° la personne malade mentale en ce qui concerne la procédure prévue dans le cadre de la loi du 26 juin 1990 sur la protection des malades mentaux, sur présentation des documents probants ;
- 9° l'étranger, pour l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour ou d'un recours administratif ou juridictionnel contre une décision prise en application de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, sur présentation des documents probants ;
- 10° le demandeur d'asile ou la personne qui introduit une demande de statut de personne déplacée, sur présentation des documents probants ;
- 11° la personne surendettée, sur présentation d'une déclaration de sa part selon laquelle le bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne est sollicité en vue de l'introduction d'une procédure de règlement collectif de dettes.

Ces 11 catégories doivent à leur tour être divisées en trois sous-catégories.

4.2.1. Une absence de revenus

Les cinq premiers bénéficiaires sont des personnes qui ont eu ou ont été susceptibles de percevoir un revenu ou un revenu de remplacement, mais n'ont pas rempli toutes les conditions pour en bénéficier.

Ainsi en est-il de la personne non admissible au chômage et qui perçoit le RIS. Ou la personne âgée sans droit à la pension mais qui perçoit la GRAPA.

Dans ces cinq sous-catégories, la situation du demandeur/bénéficiaire a été analysée par un organisme spécialement équipé pour cela. Ainsi en est-il des CPAS qui ont une équipe d'assistants sociaux et des offices publics qui ont un accès aux banques de données des ministères des finances ou des affaires sociales.

Les décisions de ces derniers font dès lors, jusqu'à preuve du contraire, foi de la faiblesse de ceux qui bénéficient de ces substituts de revenus.

Ni l'avocat, ni le BAJ ne disposent d'autant de moyens d'analyse que ces organismes.

Mais le diable est dans les détails et se cache derrière le « *sauf preuve contraire* » de début du paragraphe de l'article 508/13/1 § 2 du code judiciaire.

Bien qu'il ne s'agisse ni plus ni moins d'une présomption réfragable, qui ne doit donc pas être renversée mais peut tout simplement l'être le cas échéant, les juristes que nous sommes, avocats comme responsables de BAJ, ont depuis la réforme de 2016 eu une tendance à systématiquement vérifier s'il n'y avait pas lieu de renverser la présomption.

Le justiciable qui apportait la pièce indiquée dans le texte (arrêté royal à l'époque) se voyait tout de même interrogé sur la composition de son ménage, sur ses cohabitants, sur leurs revenus, ... comme si l'avocat ou le BAJ redémarrait l'enquête à zéro.

Il a fallu plusieurs mois pour que les acteurs se détendent, prennent du recul, et traitent en juriste les présomptions de l'aide juridique comme ils traitent les autres présomptions : un droit acquis fondé sur l'apparence.

Afin de démontrer que l'aide juridique n'est pas pour autant accordée à la légère et que les présomptions réfragables peuvent effectivement être renversées (c'est-à-dire contestées), si la situation le justifie (le CPAS n'a peut-être pas eu connaissance de la propriété d'avoirs bancaires importants, le SPF Sécurité Sociale n'a peut-être pas eu connaissance de revenus dorénavant perçus par la personne handicapée ou son cohabitant...), les Ordres ont établi un formulaire de demande, à compléter par tout demandeur d'aide juridique, qui y résume sa situation financière et répond à quatre questions relatives à ses avoirs immobiliers et mobiliers, ses véhicules et à des aides.

Ce formulaire est aisé à comprendre donc à compléter et il permet à l'avocat ou au BAJ de cibler les documents utiles en fonction des informations y précisées et des réponses aux questions posées.

Si rien n'y clignote, l'aide juridique sera accordée dans cette catégorie.

Elle sera alors nécessairement gratuite puisque le bénéficiaire ne dispose pas de moyens suffisants.

Si en revanche l'avocat ou le BAJ détecte un clignotant, il vérifie plus avant la situation du demandeur et peut estimer que la présomption doit être renversée.

Il analysera alors la situation sous l'angle des revenus comme il sera expliqué ci-après (voir 4.3. Les revenus et moyens insuffisants).

4.2.2. Une situation personnelle

La sixième catégorie est la catégorie dans laquelle la faiblesse vient de la situation « *personnelle* » du demandeur/bénéficiaire qui l'empêche d'avoir un revenu qu'il pourrait sans doute obtenir en d'autres circonstances.

Il s'agit en effet du détenu, durant sa détention.

La notion de détention est d'interprétation stricte.

Une personne en détention limitée, ou sous surveillance électronique par exemple, n'est pas une personne en détention au sens de l'article 508/13/1 du code judiciaire.

Les mêmes remarques que celles faites ci-dessus (voir 4.2.1. Une absence de revenus) s'appliquent à cette catégorie de présomptions.

Le document à fournir, outre le formulaire de demande « *universel* » est l'attestation de détention que fournit l'établissement pénitentiaire.

4.2.3. Une procédure à introduire

Les autres catégories de présomptions, toujours réfragables, sont des catégories non pas liées à la personne ou à ses revenus, mais à la procédure qu'elle souhaite introduire, ou qui sera introduite à son égard.

Ainsi en est-il de l'étranger pour un droit au séjour, d'un malade mental que l'on veut mettre hors de danger, ou encore d'une personne criblée de dettes et qui souhaite obtenir un règlement collectif.

La présomption ne joue ici que pour la procédure visée à l'article 508/13/1 §2 du code judiciaire. Si un étranger veut introduire une procédure en divorce, il ne bénéficiera pas d'une présomption liée à son statut administratif précaire d'étranger.

Si une personne qui a été jugée malade mentale et est placée en institution a un litige avec son bailleur, elle ne bénéficiera pas d'une présomption liée à sa maladie mentale.

Si une personne surendettée n'entend pas introduire un règlement collectif de dettes mais trouver des arrangements avec chacun de ses créanciers individuellement, elle ne bénéficiera pas de la présomption.

Les mêmes remarques que celles faites ci-dessus (voir 4.2.1. Une absence de revenus) s'appliquent à également à cette catégorie de présomptions. Ces bénéficiaires majeurs présumés représentent 58 % de l'ensemble des bénéficiaires d'Avocats.be.

4.3. Les revenus et moyens insuffisants

Si le demandeur n'est ni mineur, ni présumé « *indigent* », il devra démontrer qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à ses frais de défense.

Le législateur a estimé qu'une personne isolée ou un ménage dont les revenus ne dépassaient pas un seuil fixé ne pouvaient raisonnablement faire face aux frais de défense ou d'engagement d'une procédure.

Ces seuils qui étaient un premier temps calqués sur les seuils d'insaisissabilité et ensuite fixés par arrêté royal et indexés annuellement (AR du 18/12/2003 modifié le 3 août 2016 et abrogé le 31 juillet 2020), sont depuis le 31 juillet 2020 fixés dans la loi qui définit également les paramètres de calcul (article 508/13/1 § 1^{er} du code judiciaire).

Les seuils sont différents selon que le demandeur est isolé ou cohabitant. A cette seconde catégorie, on colle celle des isolés avec personne(s) à charge.

Il existe deux seuils pour chacune de ces deux catégories de justiciables : le seuil au-delà duquel l'aide juridique ne peut être accordée, soit celui de la gratuité partielle, et celui en deçà duquel elle est accordée, soit celui de la gratuité totale.

Entre les deux, la personne paiera une provision qui représente la différence entre ses moyens d'existence et le seuil de la gratuité totale, sans que le montant puisse être inférieur à 25 euros ni supérieur à 125 euros.

Pour le calcul des moyens d'existence, le législateur a prévu de déduire des revenus d'un ménage un forfait par personne à charge. Il ne s'agit pas d'une charge fiscale. Il ne s'agit pas non plus d'une personne sans ressource. Il s'agit de déduire autant de personnes qu'en compte le ménage, moins le demandeur.

Cet élément n'est pas sans importance, en particulier depuis qu'il a été majoré par la loi du 31 juillet 2020. Jusqu'alors, la déduction par personne à charge représentait 15 % du RIS au taux ménage. Elle représente à présent 20 % de ce RIS. Cette augmentation

est bénéfique aux ménages mais surtout aux familles monoparentales et l'on sait que ces situations sont très fréquentes¹⁵² et sources de pauvreté¹⁵³.

Le législateur a également prévu de déduire le montant de la charge mensuelle d'un endettement exceptionnel. Pour permettre la déduction, il faut que la charge mensuelle soit effective et non pas théorique. Elle doit être réellement et régulièrement payée. Le « *simple fait* » d'être endetté ne suffit pas.

Si la réglementation applicable a toujours visé le caractère « *exceptionnel* » de l'endettement, la pratique a assoupli progressivement son interprétation pour admettre aujourd'hui qu'un endettement, quelle qu'en soit la cause, l'origine ou l'importance, doit être pris en considération sans que le BAJ ait à en juger, sauf charge totalement somptuaire.

Quel serait en effet l'intérêt pour la société dans son ensemble qu'un justiciable qui assume ses charges, soit sacrifie le remboursement au profit d'un avocat qu'il aura du mal à honorer, soit ne puisse faire valoir ses droits et crée une autre dette, auprès d'un autre créancier, qui le poursuivra à son tour...

Inversement, ce sont tous les revenus et moyens d'existence qui sont pris en compte, pour autant qu'ils présentent un élément de régularité. Il peut s'agir de revenus professionnels ou de remplacements. De revenus immobiliers ou mobiliers. Ils peuvent être perçus mensuellement ou annuellement et sont alors ramenés à une moyenne mensuelle.

Pour un relevé quasiment exhaustif des revenus et moyens d'existence pris en compte, le lecteur consultera utilement le Compendium de l'Aide Juridique de deuxième ligne rendu obligatoire du côté de l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone (Moniteur Belge 18 décembre 2020, pp. 90502 et suivantes).

Une fois tous ces paramètres recensés, analysés (et c'est là la tâche la plus difficile pour le BAJ) et chiffrés, une simple opération arithmétique permet de décider si, oui ou non, le justiciable peut bénéficier, totalement ou partiellement, de l'aide juridique de deuxième ligne.

Toutes les ressources comme toutes les charges sont additionnées. Les secondes sont déduites des premières et le résultat tombe tel un couperet. Car il n'y a pas de place pour la nuance dans le calcul. Avoir un euro de trop implique un refus.

Cette absence de nuance est quelque part inévitable et il faut bien prévoir des plafonds strictement applicables.

152 <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/les-personnes-seules-et-les-familles-monoparentales-representent-45-des-menages-belges>.

153 <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/la-privation-materielle-et-sociale-en-2020>.

Le rôle du BAJ est de voir, au cas par cas, si une ressource doit être assimilée à un moyen d'existence chez une personne, alors que la même pourrait ne pas l'être chez une autre.

Ce rôle n'a jamais été nié ou remis en cause par le Législateur : le BAJ apprécie objectivement mais souverainement et en équité la situation d'un demandeur.

Voyons cela comme une marque de confiance plutôt que comme un désintéret.

4.4. Le pouvoir d'appréciation du BAJ dans toutes les situations

Qu'il s'agisse d'apprécier si une présomption est renversée ou comment chiffrer un moyen d'existence, la tâche n'est pas aisée.

Elle est le pendant de la confiance donnée par le Législateur et les acteurs professionnels ont à cœur de la réaliser au mieux. La lourdeur de la tâche n'est finalement rien d'autre que le pendant du financement et plus il est important, plus la gestion doit être irréprochable.

L'Aide Juridique est subsidiée et ses acteurs doivent donc rendre des comptes en veillant à ce que les deniers publics soient utilisés pour ceux qui en ont besoin et qui, sans l'Aide, ne pourraient accéder aux droits qui sont les leurs.

Cet objectif est en permanence dans l'esprit des intervenants ce qui n'empêche en rien que des décisions différentes puissent être prises pour des cas qui semblent similaires.

De la même manière qu'un magistrat peut prendre une décision différente dans des cas pourtant semblables, un BAJ peut apprécier différemment la situation d'un justiciable.

C'est son pouvoir d'appréciation. La structure, le fonctionnement de l'aide juridique explique cela.

De manière plus générale, l'Aide Juridique est une science profondément humaine en ce qu'elle met en œuvre, aussi, des appréciations subjectives.

5. Une autre approche

5.1. Percevoir l'extrême pauvreté

On l'a vu, l'aide juridique est accessible à environ 20 % de la population. Mais la démarche pour en bénéficier est parfois complexe voire rebutante. Il en va d'autant plus ainsi si cette difficulté n'est pas ou mal perçue par le barreau. Il règne parmi les avocats le fort et juste sentiment du 'dévouement des BAJistes'.

Les barreaux sont généralement fiers de leur BAJ et des avocats qui, dans leur toute grande majorité, aident sans compter, ceux qui font appel à l'aide juridique. Mais est-ce suffisant pour répondre à la demande d'aide, de justice et finalement d'accès aux droits des plus précarisés ?

Lors de la première présentation aux Ordres francophones et germanophone d'un projet d'aménagement inclusif et holistique de l'aide juridique ouverte et effective aux plus précarisés, des bâtonniers, de toute bonne foi, ont estimé que, « *de tout temps, les avocats s'étaient montrés ouverts, disponibles et dévoués et que les Ordres répondent en général de façon satisfaisante aux besoins qui s'expriment* ».

A leurs yeux, il n'était point besoin de changement. Cette réaction éclaire une des premières problématiques : celle de percevoir les besoins. Les besoins de ceux qui s'expriment... certes. Mais aussi et peut-être surtout, percevoir ceux qui, bien que présents en nombre, n'arrivent même pas à émerger, ce qu'on identifie sous le vocable de « *non take up* » ?

Le « non take up », le non-recours aux droits

Même si la problématique n'est quasi pas évoquée dans les BAJ, le non-recours aux droits est étudié et documenté. Nous nous référons aux études accessibles sur le site internet du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et notamment le rapport bisannuel 2014-2015 « *Service public et pauvreté* »¹⁵⁴ mais aussi l'ouvrage « *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits* »¹⁵⁵, ou encore « *Aperçu du non-recours aux droits et de la sous-protection sociale en région bruxelloise. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016* », de l'Observatoire de la santé et du social Bruxelles¹⁵⁶.

On ne peut s'empêcher d'être frappé par l'insistance que mettent ceux qui se sont penchés sur la grande pauvreté à souligner l'importance de ce que disent ou tentent de dire les pauvres¹⁵⁷. Tout simplement sans doute, par ce qu'aider ou juger une personne

154 <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/rapport-bisannuel-2014-2015/>

155 **La Charte 2017** (https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf)

156 https://www.ccc-ggc-brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf.

157 Voir par exemple à cet égard J-M. Picard et J. Fierens, « *L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté* », JT 2019, nr 36, 47 et 48.

en situation de pauvreté, cela nécessite d'abord de comprendre où elle est, qui elle est et ce qu'elle vit. Et cela prend du temps et des moyens dont les structures traditionnelles des barreaux (BAJ, avocats de pratique privée) ne disposent actuellement pas. Les membres des barreaux comme les juges sont généralement formés et habitués à connaître des situations ou difficultés de leurs semblables ou de ceux en qui ils peuvent se reconnaître. L'appréhension d'expériences radicalement différentes requiert du temps, du savoir et du savoir-faire.

5.2. Ne même pas imaginer qu'on a des droits à faire valoir

*« Les personnes arrivant au bureau d'aide juridique sont à un moment ou l'autre entrées dans un processus de démantèlement culturel, social et psychologique. Ces pertes entraînent inévitablement le sentiment de honte et de déshumanisation ».*¹⁵⁸

Michele Desonai décrit les raisons de ce décrochage (niveau scolaire insuffisant, handicap, émigration, cultures différentes rendant difficile la compréhension de la terre d'accueil, problématique de la langue, analphabétisme face aux arcanes administratives, une usure psychologique menant au découragement). Ces déshérités se trouvent dans une « *insécurité de base, sociale, physiologique et psychologique* » ; des sentiments de honte et de faute s'éveillent. Ceux-ci sont liés à la perte d'un statut, d'une identité sociale et/ou politique voire même d'une identité propre¹⁵⁹. Et d'insister, en d'autres mots, sur ce que rien que pour obtenir le statut de « *bénéficiaire* », il faut mobiliser de l'énergie pour prouver une défaillance qui justifie le statut.

Bénéficiaire ? Quel paradoxe que pour « *obtenir* » ce statut à connotation positive, il faille faire l'aveu d'éprouver une faiblesse, une disqualification.

Prouver sa faiblesse et en même temps faire preuve d'opiniâtreté : cela ne va pas obligatoirement de pair.

En effet, « *le justiciable démuné, lui, se situe dans l'instant. Il est incapable de se projeter dans la durée. Il connaît « hier », « aujourd'hui », et « plus tard ». Il a oublié « avant-hier » et ne peut se projeter dans « demain ».* Cela soulève trop d'angoisse »¹⁶⁰.

Pourtant, hormis de rares procédures en extrême urgence, les processus de reconnaissance de droits sont longs. On parle parfois de semaine, mais bien plus souvent de mois voire d'années. Les praticiens savent, ou doivent savoir qu'outre leur science du droit, un soutien empathique au client précarisé est nécessaire pour qu'il ne perde pas courage avant la ligne d'arrivée.

« De la part de l'avocat (...) la personne attend davantage qu'une attitude de formalisme juridique. Elle attend des gestes et des paroles habitées par une intention psychique. Cela

158 Michele Desonai, « *Dialogue entre perspective juridique et psychologique. La relation entre le justiciable démuné et l'avocat dans le cadre de l'aide juridique* », in Stéphane Boonen, *op.cit.*, 15.

159 *Ibidem*, 18.

160 Desonai, *op.cit.*, 19.

ne veut pas dire un discours psychologique, mais une présence à l'autre dans sa singularité, sa dignité d'humain en face d'un humain. Cette reconnaissance réciproque est le plus souvent involontaire et incontrôlée, mais consentie, de la part de l'avocat. C'est dans cette intersubjectivité relationnelle que le justiciable trouvera la force de formuler une demande, sa demande. (...). Ainsi, la plainte, dans la position initiale, pourra se muer en une demande grâce à la reconnaissance des attentes implicites d'être reconnu comme digne d'humanité »¹⁶¹.

« Quand le demandeur arrive [l'avocat] écoute avec son cœur, mais surtout avec sa tête, par souci d'efficacité et par protection. Il demande des informations précises et complètes à quelqu'un en face de lui, qui est dans l'affect et n'a plus toute sa tête pour penser »¹⁶².

Et nous parlons ici de la relation avocat/client. Or, à priori, les personnes en situation de 'non-recours au droit ou aux droits' ne sont tout simplement pas concernées par l'étude de l'aide juridique de deuxième ligne... puisque par définition elles n'y font pas appel. Et pourtant elles en sont probablement l'enjeu principal, à l'instar du quatrième enfant dans la Hagada¹⁶³ (de pessah) qui ne sait pas questionner et auquel le texte (feuille de route symbolique) de la cérémonie fait injonction au père de famille d'aller à sa rencontre.

La victime du non-recours aux droits ne se perçoit pas ou n'est pas perçue comme titulaire de droits : 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.¹⁶⁴.

Pourtant, le praticien du BAJ reste pantois à la lecture des quelques cas cités dans le rapport bisannuel 'service public et pauvreté', tant il apparaît qu'une intervention simple d'un avocat, voire d'un assistant social, si elle avait été demandée ou si sa nécessité avait été perçue, aurait pu débloquer des situations qui faute de cela ont empiré.

Cette (non) perception du besoin de droit est sans doute trop souvent involontairement partagée par les structures des Ordres d'avocat. Lors d'une interview réalisée¹⁶⁵ par un des auteurs de ce texte, une accueillante (non-juriste) au BAJ du barreau de Bruxelles raconte : « Il y a des gens qui viennent alors qu'ils n'ont pas de problème [juridique]. Ils viennent pour recevoir de l'aide, par exemple « je n'ai pas de logement, je ne sais pas où dormir ».

« L'autre jour est venue une femme dans la rue. Son mari l'a mise dehors. Son problème n'est pas juridique mais de trouver un logement. » Certes. Mais on voit pourtant bien que si cette demande d'un toit pour la nuit, formulée en urgence, ne relève pas directement

161 *Ibidem*, 24.

162 *Ibidem*, 29.

163 La Hagada est le texte cérémoniel du seder (de Pessah) au cours duquel est rejoué la sortie d'Égypte des esclaves hébreux. Il comprend notamment les questions sur le sens de ce qui représente la cérémonie, de la part des quatre enfants de la famille, le sage, l'impie, le simple et...celui qui ne sait même pas poser de question.

164 Rapport bisannuel 2014-2015 du service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, « *Service public et pauvreté* », 11.

165 Le 26 janvier 2021.

de la compétence du BAJ, la nécessité d'une aide juridique, pour faire valoir le droit au logement à moyen terme et celui à l'intégrité physique à court terme et évidemment le contentieux conjugal sous-jacent justifiaient la désignation d'un avocat. Mais pas uniquement. Il y sera revenu.

Cette réaction fait écho au constat de l'Observatoire de la santé et du social bruxellois :

*« La non-connaissance des droits a été très largement citée par les intervenants et les usagers. Cette forme de sous-protection sociale se révèle encore fortement présente dans la non-effectivité des droits à Bruxelles ».*¹⁶⁶

Les causes du « *non take up* » sont multiples et diverses. La fierté en est une non négligeable pour des personnes pourtant éligibles¹⁶⁷. Préférer manquer de droit plutôt que de devoir les quêmander en est sans doute une autre.

Le nombre de démarches, le temps (nombre d'heures que prennent les démarches, délais, renouvellements, ...) et les épreuves de la demande participent aussi au « *risque de non-recours* »¹⁶⁸.

Or, ce sont très souvent dans les discours, les démarches, de plus en plus nombreuses qui découragent. Il semble qu'il y ait un « *seuil de démarches accomplies* » pour les personnes, qui, une fois franchi, laisse certains individus dans une situation de non-demande par découragement, humiliation, autre solution trouvée, épuisement, fatigue, tristesse, anxiété, colère, rage, dégoût des services, des lois et institutions ...¹⁶⁹.

Tout droit dépend toujours d'une demande. L'ensemble des épreuves relatives à la demande d'un droit comporte souvent des effets psychologiques sur la personne¹⁷⁰.

La non-demande se situe parfois à la frontière du nonaccès et résulte in fine, d'un nonaccès ou d'un découragement par les conditions et les démarches¹⁷¹.

S'ajoutent à ces causes celles que les juristes BAJistes perçoivent plus facilement, à savoir la nécessité croissante de prouver la situation de précarité dans laquelle les 'bénéficiaires' se trouvent pour avoir accès à l'aide juridique, la barrière culturelle qui outre les postures se niche dans un langage savant, parfois incompréhensible des avocats, mais dont le côté savant, précisément, impressionne et empêche de dénoncer d'un 'je n'ai rien compris'.

Oserait-on avouer que ce jargon de juriste peut aussi dissimuler une difficulté, de la part de l'avocat, à conceptualiser la situation du demandeur, et partant sa demande, due

166 Rapport de l'Observatoire de la santé et du social bruxellois cité plus haut, 16. Le même rapport, en page 12, cite un rapport d'Eurofound qui évalue le non take-up en Europe, en 2015, à minimum un tiers de la population éligible.

167 Desonai, *op.cit.*, 17.

168 *Ibidem*, 17.

169 *Ibidem*, 17.

170 *Ibidem*, 18.

171 *Ibidem*, 19.

probablement à une ignorance de la part de la plupart des avocats de ce que représente véritablement la pauvreté extrême ?

S'agissant de l'accès à la justice des plus précarisés, le défi consiste à imaginer les pratiques, les structures, qui permettront à ceux qui sont aux prises avec le « *non take-up* », d'avoir tout de même, si nécessaire, accès à la justice.

5.3. A problèmes sociojuridiques multiples, solutions multidisciplinaires

Certes, quiconque remplit les conditions peut s'adresser au BAJ pour se voir désigner un avocat qui l'aidera à résoudre 'son problème'.

Il est par contre des situations dans lesquelles la personne se démène, voire est submergée par une situation sociale à ce point précaire que la solution n'est pas uniquement sociale, psychologique ou juridique, mais requiert une approche concertée des acteurs de ces différents secteurs tout comme certaines situations médicales requièrent l'intervention d'équipes comprenant outre des médecins de différentes spécialités, des psychologues et des assistants sociaux.

A défaut, les interventions séparées et incoordonnées ne résolvent, au mieux, qu'une facette de la problématique. Et tant que les autres difficultés demeurent, tout succès obtenu, toute avancée est annihilée par les autres difficultés.

5.4. D'abord, un accompagnement

Certaines initiatives ou pratiques éparses tentent d'apporter une réponse qui passe notamment par l'accompagnement au BAJ de personnes (très) précarisées, sous la forme d'une 'simple présence bienveillante d'accompagnement'.

L'ASBL Diogènes (www.diogenes.brussels) propose en Région Bruxelles-Capitale un accompagnement psycho-social global sur-mesure afin de favoriser l'inclusion sociale des personnes sans-abri. Ses travailleurs décrivent leur action comme une présence aux côtés des personnes sans-abri, en soutien, tant que ça a du sens et sans nécessairement avoir de réponse aux difficultés rencontrées¹⁷². L'aide est faite d'accompagnement dans différentes démarches (chez l'administrateur de biens, auprès des administrations ou vers des associations spécialisées du type de 'Droit sans toit').

Dans ce cadre, ses membres sont en contact fréquent avec des avocats qui pratiquent l'aide juridique. Ils insistent sur la nécessité de travailler avec des avocats 'impliqués', c'est-à-dire qui veulent et sont à même de comprendre, sans jugement de valeur, la situation tout-à-fait particulière de la personne qui 'vit' en rue. Selon leur expérience, outre l'incompréhension ou l'ignorance de ces situations particulières, l'avocat doit par exemple savoir que son client risque de rater un rendez-vous, d'y arriver en état

172 Interview du 1^{er} février 2021.

d'ébriété et sans avoir effectué les démarches que l'avocat avait recommandées, dans l'intérêt du dossier. Ils insistent, à l'instar de Madame Desonai, sur la difficulté pour une personne sans abri, à s'attacher à une perspective à long terme, ce qui est pourtant le propre de nombre de procédures judiciaires ou administratives.

L'asbl a 'son réseau' d'avocats¹⁷³. Mais ils constatent, voire déplorent la difficulté que représente la nécessaire spécialisation des avocats ce qui implique que pour faire face aux différentes difficultés juridiques inhérentes au sans-abrisme (logement, domicile, droits sociaux voire droit de séjour...), il faille souvent s'adresser à plusieurs (cabinets d') avocats. Ils décrivent aussi la difficulté voire la crainte de se présenter, même accompagné par un de leurs travailleurs, au Bureau d'aide juridique (du monde dans la salle d'attente, découragement, défiance à l'égard d'un avocat gratuit donc dévalorisé).

Ces constats résonnent avec ceux de la présidente de l'ASBL Droit sans toit, Me Liola de Furstenberg :

« la toge de l'avocat.e en permanence au BAJ fait peur au justiciable (tout comme la vue du palais de justice). Je me souviens de la première fois que je suis arrivée au BAJ. Je n'étais pas avocate mais juriste chez ATD Quart monde et j'accompagnais une personne au BAJ. Je me souviens encore très clairement du sentiment de stress qui m'a envahie. J'étais très impressionnée ; j'ose à peine imaginer ce que doivent ressentir les justiciables démunis »¹⁷⁴.

Des avocats du 'réseau' de l'ASBL Diogènes confirment l'apport important voire absolument nécessaire que présente l'accompagnement par un de leurs travailleurs des clients qu'elle leur réfère¹⁷⁵. Cet accompagnement est vu comme indispensable pour assurer un suivi des dossiers (avoir une personne de contact, obtenir des informations voire des documents indispensables au traitement des dossiers). Me de Furstenberg : *« J'ai un sentiment à partager à ce sujet : je suis « plus » motivée à travailler sur un dossier quand c'est un.e assistant.e social.e qui me contacte personnellement que quand c'est le BAJ. Je pense que l'avocat sera toujours motivé à « mieux faire » s'il est en collaboration avec un assistant social plutôt que seul avec son client (ce principe permet de garantir un respect de la clientèle par l'avocat – j'ai parfois entendu des avocats parler très mal à leur client...) ».*

Ces avocats disent aussi ne pouvoir faire face au nombre de demandes qu'ils reçoivent. Cette approche est confirmée par les avocats de référence de l'ASBL Droits sans toit qui effectuent des permanences hebdomadaires dans un local de la gare centrale à Bruxelles à l'attention des personnes sans-abris.

La responsable de ces permanences souligne l'utilité voire la nécessité de collaborer avec des organisations d'aide aux sans-abris (Asbl Puerto, Asbl infirmières de rue...).

173 Ses travailleurs, dont plusieurs néerlandophones, constatent, à Bruxelles, la difficulté de trouver des avocats néerlandophones volontaires pour ce type de dossier, ce qui cadre mal avec la perception de certains bâtonniers flamands de Bruxelles : *« Le barreau a toujours su répondre adéquatement à ce genre de demande ».*

174 Les auteurs ont connu une époque où les avocats de permanence au BAJ ne portaient pas plus de toge qu'ils n'en portent lorsqu'ils reçoivent un client dans leur cabinet. On doit probablement voir ce renouveau de la toge au BAJ comme une volonté de s'affirmer sur la raison de laquelle il y aurait sans doute lieu de s'interroger.

175 Interview de Me Alexis Deswaef, le 4 février 2021, du cabinet d'avocats 'Quartier des libertés' à Bruxelles.

Elle souligne aussi le côté parfaitement non rentable de tels dossiers dans le cadre de l'aide juridique traditionnelle :

« Ce sont des dossiers qu'on prend parce que sinon personne ne va le faire mais il n'y a pas assez d'avocats disponibles. Ce sont des dossiers énergivores. Évidemment qu'on demande l'aide juridique mais ça ne couvre pas... »¹⁷⁶.

Personne ne va les faire, sinon, parce que le droit des pauvres n'échappe pas à la complexité exponentielle du droit et qu'il est nécessaire pour être efficace, comme pour toute matière spécialisée, de traiter suffisamment de dossiers.

Ce constat de la nécessité d'une approche multidisciplinaire n'est pas propre à la Belgique.

« En Belgique et ailleurs, il a été constaté que les problèmes auxquels sont confrontés les personnes vulnérables n'arrivent en général pas seuls. Ces problèmes sont souvent multidimensionnels, interconnectés et complexes. Ils sont d'ordres juridique, sociaux, économique et médicaux et demandent souvent plus qu'une intervention ponctuelle et disciplinaire pour être résolus ».¹⁷⁷

Sans que ce ne soit surprenant, la problématique de l'aide aux 'exclus' a été réfléchie depuis près de 25 ans dans le quartier du Bronx à New York. Un groupe d'avocats, les 'Bronx defenders'¹⁷⁸, y a perçu que la problématique, certes juridique, de leurs clients ne pourrait recevoir de réponse satisfaisante si elle se limitait uniquement au domaine juridique. Ils ont théorisé comme suit une approche plus large : « *la défense holistique* ».

« Transformer radicalement la manière dont les personnes à faibles revenus du Bronx sont représentées dans le système judiciaire.

Une arrestation et une accusation pénale peuvent à elles seules avoir un impact dévastateur sur la vie d'une personne. Dans l'État de New York, plus d'une personne arrêtée sur trois n'est jamais condamnée pour un crime ou un délit, mais elle subit des conséquences dramatiques du fait de sa seule arrestation. Ces dommages collatéraux, et l'instabilité qui en résulte, peuvent être bien plus dévastateurs que toutes les peines directes qui accompagnent la condamnation pénale.

Nous comprenons et abordons les luttes qui mènent à l'implication de la justice. Nous ne nous contentons pas de poser des questions sur les circonstances de l'affaire de nos clients, nous prenons le temps d'apprendre à connaître nos clients en tant qu'individus. Nos travailleurs sociaux et nos défenseurs non-juristes s'informent des défis auxquels les clients sont confrontés et les aident à résoudre les problèmes qui les empêchent d'avoir l'avenir qu'ils souhaitent.

176 Interview de Me Liola de Furstenberg des 9 et 10 février 2021.

177 Elise Dermine et Emmanuelle Debouverie, « *Étude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique* », Université libre de Bruxelles, Faculté de droit et de criminologie, Centre de droit public, janvier 2019.

178 <https://www.bronxdefenders.org>

Chaque client est unique et notre approche de la représentation l'est également. Nos avocats rassemblent différents domaines d'expertise pour trouver des solutions et des défenses créatives. Qu'un client décide de se battre ou de chercher une solution alternative, son équipe le soutient et s'assure qu'il obtient la justice qu'il mérite.

Nos équipes vont là où vont nos clients, au-delà des limites d'une seule affaire ou d'une seule salle d'audience. Nous savons qu'une fois qu'une personne est dans le système judiciaire, il peut être extrêmement difficile d'en sortir. Une arrestation pour une affaire de drogue peut conduire à une expulsion. Une affaire de logement peut conduire à une affaire de protection de l'enfance. En tant qu'équipe, nos avocats spécialisés dans les affaires pénales, civiles, d'immigration et de défense de la famille – aux côtés de travailleurs sociaux et de défenseurs non-juristes – vont là où le client va, s'attaquant à l'échec complexe des questions juridiques, des affaires et des conséquences qui peuvent découler de l'implication de la justice. »

(traduction libre).

On voit donc qu'outre un staff d'avocats, les « *Bronxdefenders* » disposent de travailleurs sociaux au sein du cabinet pour en quelque sorte proposer un accompagnement à la mesure de chaque dossier. On retrouve là une tendance lourde de l'accompagnement multidisciplinaire des plus précarisés en vue d'une réinsertion telle qu'elle existe, pour ne prendre que deux exemples, dans les projets de « *housing first* »¹⁷⁹ ou d'assistances aux toxicomanes, à l'instar de ce que réalisent plusieurs membres de la Fedito¹⁸⁰.

De telles approches de travail holistique se retrouvent aussi, depuis plus de 50 ans dans les maisons médicales ou collaborent des médecins, des infirmières, des assistants sociaux et des psychologues.

Cette praxis doit être mise en rapport avec l'expérience de six mois de collaboration avocats/assistants sociaux, entreprise par des avocats de première ligne au sein des « *inlooppcentra* » (fr. « *centres d'accueil* ») de Leuven et Tienen en 2015¹⁸¹.

Il s'agissait de faire participer, en commun, des avocats et des assistants sociaux, à des consultations de première ligne dans les « *Centra voor Algemeen Welzijnwerk* » (CAW) (fr. : « *Centres d'action pour un bien-être général* ») organisés par l'autorité flamande.

L'expérience relatée, dont les avocats semblent garder une impression mitigée, nous laisse penser que la collaboration avocats / assistants sociaux doit trouver plus naturellement sa place dans un travail de plus longue haleine, propre à l'aide juridique de deuxième ligne.

Le temps dévolu aux consultations d'aide juridique de première ligne est sans doute insuffisant pour approcher efficacement la problématique multifacette des personnes précarisées.

179 <http://www.housingfirstbelgium.be>

180 <https://feditobxl.be/fr/membres>

181 Steven Gibens, « *Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen: naar een sociaaljuridische praktijk ?* », thèse défendue à l'Université d'Anvers en 2018, 215 sqq.

Vincent D. a été avocat. Il se dédiait à des dossiers empreints de précarité sociale. Son cabinet n'a pas financièrement survécu au temps qu'il estimait devoir accorder à chaque dossier lourd du BAJ qu'il prenait en charge. Depuis, il travaille comme juriste au sein d'une association médicale. Il plaide devant le tribunal du travail sur mandat donné par les patients de l'association. Il vante l'utilité de pouvoir traiter des dossiers en lien avec l'assistant social ou le psychologue de son association.

« Nous travaillons avec des gens tellement bas seuil que c'est ingérable pour des cabinets indépendants d'avocats. Mais sur dix dossiers que je peux suivre maintenant, j'en aurais refusé huit au barreau ».

Pourtant, l'approche multidisciplinaire de réseau n'est pas exceptionnelle en matière de justice. Tel avocat spécialisé en droit de la construction est en relation avec un ou plusieurs architectes ou géomètres de référence, tel praticien du droit des sociétés collabore avec des comptables ou réviseurs de référence et les familialistes sont si nécessaire en lien avec des psychologues.

On a vu que nombre d'intervenants insistent sur le temps nécessaire au traitement des dossiers socialement complexes en aide juridique.

La rémunération forfaitaire par procédure conduit à considérer que ces dossiers sont chronophages, ne rapportent que peu voire pas du tout, financièrement parlant, en telle sorte que la prise en charge de tels dossiers est peu ou prou considérée comme un apostolat.

Et pourtant hormis cette importante question de financement, les avocats qui acceptent de traiter ces dossiers reconnaissent l'enrichissement humain qu'ils procurent. Mais la recherche de celui-ci a conduit nombre d'avocat.e.s socialement engagé.e.s à quitter le barreau faute de pouvoir combiner l'engagement social et la nécessaire rentabilité minimum d'un cabinet de pratique privée.

« Je vois bien quand je désigne certains confrères empathiques et compétents : on me reproche parfois d'avoir envoyé un dossier pour lequel on prendra du temps sans rien gagner ». (Entretien avec le directeur du BAJ de Liège 1^{er} février 2021).

« Nombreux, mais surtout nombreuses sont celles qui, exténuées, arrêtent le métier d'avocat dans les dix premières années d'exercice. (...) être avocate dans l'accompagnement des personnes en droit des étrangers et de la famille demande beaucoup d'engagement ».¹⁸²

L'auteure de ces propos est une des quatre avocates qui ont courageusement sauté le pas en créant en 2019 un cabinet d'avocates (CASALEGAL) dont la spécificité n'est pas tant la forme juridique de l'ASBL que leur statut de salariée de l'ASBL et surtout leur approche de l'aide aux précarisés. Elles se dédient à une clientèle qui relève pour une part très significative de l'aide juridique.

Leur vision professionnelle se décrit notamment comme suit :

182 Noémie Segers, « Casa Legal, la maison médicale du droit », in La Libre, 3 mars 2021.

1. Offrir aux personnes une prise en charge holistique en proposant des services juridiques et un accompagnement social et/ou psychologique lorsqu'il est indiqué, et en constituant une équipe de défense pour la personne au sein d'un même lieu convivial, aéré, lumineux et éco-responsable ;
2. Favoriser l'approche interdisciplinaire et le travail en équipe afin de dégager des solutions transversales et cohérentes pour répondre aux problématiques posées ; On le voit, l'approche holistique n'est pas un gimmick mais une méthode efficace voire nécessaire, développée en divers endroits du globe.

Selon E. Dermine et E. Debouverie¹⁸³, « le développement d'une approche holistique en matière d'aide juridique apparaît particulièrement adaptée en vue de répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables. Cette approche permet en effet d'apporter une réponse complète aux différents problèmes sociojuridiques rencontrés par une personne pour lui offrir une stratégie globale de sortie de crise. La mise en place d'une approche globale implique la mise en place de structures intégrées (« one-stop shop ») (1), le travail en équipes pluridisciplinaires (2), un ancrage territorial et culturel ainsi que l'offre de prestations tant préventives que curatives (3) ».

De telles structures permettent de prendre en charges des dossiers difficiles présentant plusieurs questions juridiques différentes dans un contexte social précarisé qui ne peuvent dans la plupart des cas être menés juridiquement à terme que grâce au suivi d'assistants sociaux ou de psychologues.

Parce qu'ils n'ont pas de clientèle privée, ils se spécialisent dans la défense des personnes indigentes. Ils sont formés à l'aide juridique et à la défense des plus pauvres.¹⁸⁴

S'inspirant de la pratique et de l'évolution des maisons médicales, qui sont passées d'un système de financement à l'acte, favorisant l'action individuelle à un financement au forfait qui conduit à une intervention pluridisciplinaire, les auteures proposent la mise en place d'un modèle d'organisation et de financement de l'aide juridique qui soit adapté aux objectifs du modèle holistique, de la même manière que le système de financement au forfait a prolongé le modèle de santé globale ou holistique développé par les maisons médicales et conduit à leur multiplication.

Mesdames Dermine et Debouverie¹⁸⁵ listent des recommandations propres à permettre à des cabinets holistiques de répondre à la demande d'aide juridique des personnes les plus précarisées :

1. Les cabinets pilotes sont composés d'équipes pluridisciplinaires comprenant des avocats, des assistants sociaux et des assistants administratifs. Cette composition du personnel de ces cabinets facilite l'approche des clients et le travail des avocats. Le client est reçu soit par un assistant social soit par une équipe qui

183 Elise Dermine et Emmanuelle Debouverie, « Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique », Université libre de Bruxelles, Faculté de droit et de criminologie, Centre de droit public, janvier 2019, 59.

184 *Ibidem*, 67.

185 *Ibidem*, 69-73.

en comprend un. Sa présence rassure les personnes précarisées pour lesquelles l'avocat est souvent assimilé au monde redouté de la justice et dont il craint la mécompréhension. Il sait, souvent d'expérience, que l'assistant social est formé à comprendre sa problématique.

Par ailleurs, la présence de l'assistant social, voire de l'assistant administratif permet à l'avocat de se focaliser sur l'aspect juridique de son intervention assisté par l'assistant social ou administratif dans le rassemblement des documents juridiques ou administratifs nécessaires à son intervention, ainsi que pour le suivi du dossier auprès du client. L'apport que représente les assistants sociaux dans le cadre même de la démarche d'aide juridique est confirmé si besoin est par les avocats de pratique privée auxquels sont référés les personnes précarisées. 'Je dois bien reconnaître que je traite plus volontiers un dossier dans lequel je sais que les contacts seront facilités par l'assistant social'.

2. Les cabinets offrent un service global d'aide juridique. Ils comprennent des avocats spécialisés dans les différentes matières qui concernent le plus souvent les personnes les plus vulnérables. Un des objectifs poursuivis est notamment d'éviter la désignation de plusieurs avocats, en des lieux différents, pour des matières différentes, ce qui nécessite pour le client de répéter son histoire, ses difficultés, à plusieurs reprises. La nécessité de combiner les disponibilités et exigences de plusieurs avocats aux pratiques parfois distinctes et parfois dans différents cabinets a de quoi décourager une personne précarisée. Par ailleurs, la connaissance de l'entièreté des difficultés de l'intéressé, par l'avocat de l'équipe, qui plaide ou conclut permet une approche plus fine de la situation de la personne qui sera jugée et, partant, une application plus adéquate et, pourquoi ne pas le dire, plus compréhensive de la loi.
3. Les cabinets pilotes sont géographiquement et socialement proches de leur public cible. On a vu que la situation géographique des bronx defenders leur permettait de mieux comprendre la situation de leur client, mais aussi d'en assurer un rendu plus fin aux juges, évitant ainsi des mécompréhensions par ignorance de situations notamment sociales voire culturelles particulières. Par ailleurs si les grandes villes belges sont assurément multiculturelles, le brassage des cultures y est moins évident¹⁸⁶. La localisation des cabinets holistiques d'avocats dans les quartiers où se dénombrent des situations de grande pauvreté sera une nécessité.
4. Les cabinets pilotes sortent du système de désignation d'un avocat par affaire. Ce sont les avocats du cabinet, en groupe, qui prennent en charge les différentes procédures d'une même personne. Outre qu'une telle pratique évite les démarches et redites multiples évoquées à la recommandation 2, elle permet de resituer le parcours juridique du client dans sa diversité et de la prendre en charge de façon globale, holistique.
5. Les avocats des cabinets pilotes sortent du système d'indemnisation via les points. Ils bénéficient d'un revenu mensuel fixe et n'ont pas la possibilité d'avoir

186 « *Pauvres et « étrangers » à l'intérieur de leur propre ville. Avec les jeunes de Bruxelles enfermés dans leurs quartiers* », Le Monde Diplomatique, août 2008, 4-5, <https://www.monde-diplomatique.fr/2008/08/BAILLY/16206>.

une clientèle privée. Les auteures recommandent que les avocats soient engagés en qualité de salariés. Cette modalité libère l'avocat du souci, fût-il inconscient, de s'assurer de la rentabilité de chaque intervention à l'aune des barèmes de rémunération des avocats BAJistes de pratique privée.

L'avocat peut consacrer le temps nécessaire à la compréhension fine de la situation de son client, à l'élaboration d'une intervention globale juridique ou sociale qui réponde le cas échéant plus adéquatement aux besoins divers du client que par les seules procédures juridiques barémisées. Cette libération de l'avocat de l'exigence de rentabilité 'par affaire' permet de prendre le temps nécessaire à l'écoute.

Certes, toute espèce juridique nécessite d'en appréhender l'aspect factuel. Mais on conviendra qu'il est des situations factuelles particulièrement complexes parmi lesquelles celle de la grande pauvreté qui nécessitent sans doute un temps plus considérable d'explication et d'apprivoisement. Cette étape permet de comprendre la situation du client mais aussi de créer l'indispensable confiance entre l'avocat et le client qui est d'autant plus nécessaire que la situation du client est précaire. C'est cette confiance qui permettra d'aller plus loin, de 'tenir' pendant la durée de la procédure.

Dans les procédures barémisées, cette période de compréhension et de découverte mutuelle est rémunérée de manière forfaitaire (4 points de base) en ce compris le temps nécessaire à la prise de connaissance proprement juridique du dossier. Dans ce cadre, plus l'avocat de pratique privée accorde du temps à un client, moins il est rémunéré.

6. Les cabinets partagent leurs connaissances et expériences avec les autres prestataires de l'aide juridique et sociale. E. Dermine et E. Debouverie estiment que libérés des logiques de marchés, les avocats sortent d'une logique de concurrence et partagent leurs connaissances en droit des personnes précarisées avec les autres praticiens de l'aide juridique ou de l'aide sociale, au sens large. La pratique renseigne que les praticiens de l'aide juridique sont, à tout le moins dans certaines matières spécifiques (droit des étrangers notamment) dans une pratique collaborative, s'échangent facilement les trucs et astuces ainsi que les avancées jurisprudentielles. Mais l'observation des cabinets d'avocats permanents au Québec montre que les avocats débordent du champ purement judiciaire et assument une pratique d'éducation permanente dans leur aire de chalandise.
7. Afin de veiller à ce que les cabinets pilotes développent une approche holistique de la défense des personnes les plus vulnérables, la convention de financement de l'expérience pilote comprendra une définition des cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique et de leur public cible ; les traits caractéristiques des cabinets seront également énoncés (cf. les six recommandations précédentes). Un comité d'accompagnement de l'expérience pilote sera par ailleurs mis sur pied et le projet fera l'objet d'une évaluation scientifique sur cinq ans. Au contrôle de qualité opéré par les BAJ, s'ajoutera ainsi une évaluation de la qualité des prestations

au regard de l'objectif d'amélioration de la réalisation du droit à l'aide juridique (accès et qualité des prestations).

Cette évaluation prendra notamment en compte le point de vue de clients des cabinets. Le modèle sera également évalué sur le plan de son efficacité économique (cf. le rapport de l'étude de faisabilité économique). Ce dernier aspect se passe de commentaire si ce n'est l'occasion de souligner l'existence et l'intérêt de l'étude de faisabilité économique réalisée dans le cadre du Dulbea par le professeur Ilan Tojerov et Monsieur Maxime Fontaine, assistant chercheur.

6. Et qu'en disent les avocats qui pratiquent l'aide juridique dans sa forme libérale ?

Comme face à toute nouveauté, certains sont réticents et d'autres sont curieux. D'autres encore demandent, non sans arrière-pensée sans doute, quelles seront les rémunérations et comment seront choisis les avocats des premiers cabinets pilotes.

Les appréhensions sont évidemment compréhensibles. On retient qu'elles se sont aussi manifestées au sein du corps médical dans les années 1970, au moment de la création des premières maisons médicales dont la plus-value ne fait plus débat à l'heure actuelle¹⁸⁷. Elles ont trait à l'indépendance de l'avocat, à la concurrence entre les avocats BAJistes et les avocats salariés, au mode d'attribution des causes, au mode de sélection des avocats des projets pilote, au devenir de ceux-ci si l'expérience ne s'avère pas concluante ou encore à l'impact que l'expérience pourrait avoir sur le budget actuel de l'aide juridique.

L'indépendance des avocats sera garantie par la structure de gestion des cabinets d'avocats. On pourrait y retrouver les Ordres d'avocats, les avocats du cabinet, des représentants des associations qui luttent contre la pauvreté et des représentants du monde académique. Le statut salarié qui est peu fréquent pour les avocats en Belgique n'est cependant pas inconnu. On le retrouve dans plusieurs cabinets d'affaires internationaux¹⁸⁸. Contrairement à ce qui se dit souvent, il n'est nullement interdit par la déontologie.

Le salariat au sein des professions libérales est très fréquent parmi les médecins ou les architectes. On doit à cet égard distinguer la dépendance sur le plan intellectuel et celle sur le plan du statut social. Les médecins ou architectes salariés demeurent inscrits à leur Ordre qui veille à l'indépendance de ses membres. Les avocates du cabinet Casa Legal ont apporté une réponse intéressante et radicale à cette préoccupation. Le

187 Audit KPMG 2018 demandé par Madame De Block, Ministre de la santé. https://feprafo.be/images/doc/document/Audit_maisons_medicalesFr.pdf.

188 Un avocat salarié au sein d'un cabinet international a déjà siégé sans aucune ambiguïté au Conseil de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles. Au Québec, il est tout à fait habituel que des avocats permanents siègent dans les Conseils des Ordres.

cabinet ne dépend pas plus de l'Ordre qu'un autre cabinet d'avocats. La structure en ASBL dont les avocates sont membres (parmi d'autres) de l'organe d'administration est de nature à garantir, si besoin est, l'indépendance du cabinet.

Les inquiétudes relatives à la concurrence n'ont pas lieu d'être. Les dossiers prioritaires des cabinets d'avocats salariés sont précisément ceux qui trouvent peu preneurs parmi les avocats de pratique privée. Pour le dire trivialement ; la pauvreté n'est pas un marché. Il n'en demeure pas moins que le principe du libre choix de l'avocat par le client restera intact. De même, il sera loisible à un avocat de pratique privée de demander à se voir confier des dossiers socialement compliqués. Mais la pratique, notamment au Québec, enseigne qu'il n'y a pas de contentieux inter-avocat quant à l'attribution des dossiers, les avocats de pratique privée privilégiant bien normalement les dossiers moins chronophages.

Le choix des avocats qui participeraient aux projets pilote sera déterminé par les compétences juridiques (goûts et pratique des matières traitées) mais aussi par les soft skills (capacité d'écoute, d'empathie...). Les avocat.e.s seront désigné.e.s par une commission dans laquelle pourraient se retrouver les Ordres, des associations de lutte contre la pauvreté et des académiques. Ils pourront être assistés par des spécialistes du recrutement.

Les avocat.e.s qui participeront à l'expérience auront vocation à la perpétuer si les cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique sont pérennisés. Si tel n'est pas le cas, ils auront noué pendant cinq ans des contacts étroits notamment avec le monde associatif. Ils les mettront à profit, que ce soit en rejoignant une association ou en réintégrant le barreau. Chaque année, des avocats quittent le barreau et d'autres y reviennent, le plus souvent enrichis d'expérience dans d'autres secteurs professionnels.

Quant au budget, il ne pourra être prélevé sur l'enveloppe actuelle de l'aide juridique. D'abord parce qu'il couvrira certes des prestations mais aussi des infrastructures, des salaires de personnel administratif, d'assistants sociaux et de psychologues. Telle n'est pas la fonction actuelle du budget de l'aide juridique.

Par ailleurs, dès lors qu'il s'agira d'une nouvelle clientèle, il conviendrait de prévoir de nouvelles ressources à l'instar des nouvelles ressources prévues dans la loi du 31 juillet 2020 qui a haussé les seuils d'accès à l'aide juridique ce qui a entraîné une augmentation des budgets. Un budget ad hoc devra être prévu au sein du budget du ministère de la justice, à tout le moins pour les projets pilotes. L'étude de faisabilité économique réalisée par le centre d'économie appliquée de l'ULB à l'instigation la Fondation Roi Baudouin formule à cet égard des projections et propositions précises et complètes.

Le cabinet Casa Legal à Bruxelles : une ébauche existante à soutenir, à encourager ...et à financer.

Le projet novateur conduit depuis 2019 par les quatre avocates du cabinet Casa Legal à Bruxelles devrait être hautement pris en considération. Ces avocates, qui ont constitué

leur cabinet en ASBL, visent une activité de défense holistique, quasi uniquement en aide juridique, en coactivité avec des assistants-sociaux. Mais leur expérience qui est de qualité au point de vue de l'aide fournie, confirme, en creux, la nécessité d'un financement ad hoc.

Le seul recours au financement traditionnel de l'aide juridique ne permet pas d'assurer un salaire suffisant aux avocates qui désirent accorder le temps requis à des personnes précarisées, tout en finançant la structure matérielle minimale d'un cabinet d'avocats. Le financement des assistants sociaux qui les assistent à raison de quelques heures par semaines est pris en charge par des ONG ou des budgets non récurrents et n'est donc ni suffisant ni pérenne.

Les aides et subsides épars, publics ou privés que ce cabinet a pu obtenir se comprennent sans doute pour un projet pilote. Ils requièrent cependant une institutionnalisation et une pérennisation en vue de la multiplication dans le temps de tels cabinets holistiques. Ce projet devrait certainement d'être soutenu comme projet pilote. Il a le mérite d'exister et d'être créé par des pionnières, qui ont adhéré, en précurseurs, aux lignes des cabinets holistiques. Un monitoring de cette expérience devrait aussi être financé.

7. Conclusions

Depuis la réforme lancée par la loi du 23 novembre 1998, l'aide juridique a évolué. Elle s'est professionnalisée. Il y a désormais des avocats dotés de compétences en pointe dans le domaine juridique qu'ils traitent, qui ne pratiquent qu'en aide juridique. Cette révolution s'est manifestée depuis une dizaine d'années. Elle s'est probablement accélérée depuis le refinancement significatif de l'aide juridique en 2017.

Pourtant, il reste une part de la population qui y aurait pleinement droit mais qui n'est que peu voire pas atteinte : les personnes précarisées. Leur situation socio-psychologique est telle que la seule intervention d'un avocat, aussi dévoué soit-il, ne suffit pas pour affronter les situations juridiques auxquelles elles sont confrontées.

Avec nombre d'autres auteurs, nous avons démontré qu'une approche multidisciplinaire (avocats, assistants sociaux, psychologues) est une solution adéquate pour pouvoir aider efficacement cette population. Les quelques avocats vers lesquels les associations qui luttent contre la grande pauvreté renvoient ceux qu'elles assistent, disent combien l'intervention d'un assistant social facilite le suivi des contacts avec le client. Mais ils disent aussi combien de tels dossiers sont chronophages et donc peu voire pas rentables dans le cadre actuel de l'aide juridique où les rémunérations des actes posés sont forfaitaires. Des modalités, permettant de payer 75 % des indemnités des avocats d'aide juridique dans les semaines qui suivent la fin de leur dossier, peuvent être mises en œuvre rapidement et à très faible coût. Ne plus devoir attendre de un à deux ans

après que le dossier soit clôt, pour être indemnisé mettra sans doute du baume au cœur et du cœur à l'ouvrage pour les avocats BAJistes.

Mais ce ne sera en rien suffisant pour rencontrer le besoin d'accès à la justice des personnes en grande pauvreté.

A l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays, la Belgique doit se doter de cabinets d'avocats qui disposeront du temps et des structures humaines et matérielles pour appréhender les dossiers nombreux mais atypiques que sont ceux de la grande pauvreté. Le projet Casa Legal qui existe depuis 2019 à Bruxelles doit être soutenu. Des expériences similaires devraient être encouragées en Flandre et en Wallonie. Un budget pérenne devrait leur être attribué par les autorités fédérales, communautaires voire régionales.

Nous encourageons les autorités académiques à organiser un suivi scientifique de ces projets, en terme d'analyse et de monitoring.

Quant aux Ordres d'avocats, ils devraient suivre ces nouveaux chantiers, avec le soutien des pouvoirs publics, comme les y invitent les autrices de l'étude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique. A défaut, ils risquent de devenir, dribblés par les pouvoirs publics ou les associations, des acteurs de second rang de ce qui fait pourtant dans l'imaginaire public une des grandeurs du barreau : la défense désintéressée des plus démunis.

L'expérience du cabinet Casa Legal à Bruxelles, fait songer aux premières maisons médicales décriées alors et aujourd'hui plébiscitées. Les Ordres d'avocats, au contraire de l'Ordre des médecins d'il y a 50 ans sauront-ils se montrer novateurs...

Il y va de la place de l'avocat dans la cité. Il y va aussi de la place du monopole de plaidoirie accordé au barreau. S'ils ne veulent s'adapter à ces nouveaux besoins, d'autres, hors des barreaux montreront tôt ou tard qu'ils sont capables d'y répondre. Et demanderont à y être autorisés.

A cet égard, l'organisation de la prise en charge par les ONG de l'aide juridique aux étrangers demandeurs de régularisation après leur grève de la faim de l'été 2021, à l'exclusion des barreaux qui en sont restés spectateurs, en est probablement une prémisse. La présentation du colloque sur l'Accès au Droit et à la Justice organisé les 27 & 28 septembre 2021 par la Fédération des Barreaux d'Europe est sans équivoque¹⁸⁹ :

« Permettre à tous de connaître ses droits et de les faire valoir est un enjeu primordial de l'Etat de droit. Dans des sociétés où la règle de droit est devenue de plus en plus complexe, les Barreaux, et plus largement les avocats, occupent une place fondamentale pour préserver la démocratie au sein de laquelle les droits de tous doivent être protégés. Cette garantie d'accès effectif au droit et à la justice en faveur de ceux qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants n'est possible que si chaque Etat prend les mesures nécessaires pour mettre en place des systèmes d'aide juridique et juridictionnelle appropriés et des dispositifs d'accès au droit

189 <https://congresdelafbe2021.eventmaker.io/index>.

efficaces. L'aide aux plus démunis fait partie de l'essence même du rôle de l'avocat dans la cité. A une époque durant laquelle certains considèrent les avocats comme des marchands du droit, les engagements de chaque Barreau pour préserver l'accès de tous à la justice sont indispensables. »

Le système actuel de l'aide juridique en Belgique a le mérite d'exister. Il n'est certainement pas sans qualité. L'accès au Droit est en grande partie assuré, mais il doit, comme toute matière, être continuellement perfectionné.

L'objectif à atteindre est d'aller chercher le justiciable qui ne sait même pas qu'existe l'Aide Juridique.

8. Recommandations politiques

Le lecteur, que nous remercions pour l'attention qu'il nous aura accordée jusqu'ici, lira sans surprise nos recommandations.

Elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Elles ne sont pas présentées dans un ordre, croissant ou décroissant, d'importance, de priorité à donner. Elles sont en revanche toutes réalisables, sans révolution et tendent toutes à un meilleur accès à la justice et au droit.

Paiement de 75 % de l'indemnité attribuée aux avocats dès le dépôt du rapport de clôture

Le montant payé sera calculé sur la base de la valeur du point de l'année précédente. Le solde sera payé après le contrôle de qualité et d'effectivité par les bureaux de tous les rapports déposés dans l'année par les avocats pratiquant l'aide juridique de deuxième ligne. Cette nouvelle modalité entrainera pendant la première année de sa mise en œuvre une augmentation (linéaire et non immédiate) du budget de l'aide juridique mais cette augmentation sera compensée par une diminution du coût l'année suivante : ce qui aura été payé durant l'année 1 ne devra plus être payé au cours de l'année 2.

Création de cabinets holistiques d'aide juridique comprenant des avocats et des assistants sociaux voire des psychologues, soutien au(x) cabinet(s), que ce soit directement par financement mais aussi par monitoring

Outre des assistants sociaux et du personnel administratif, ces cabinets comprendront des avocats salariés qui disposeront du temps et du savoir-faire pour traiter de cas qu'il n'est tout simplement pas possible de traiter dans un cabinet libéral qui se dédie à l'aide juridique et qui, notamment pour cette raison, forment le groupe important des personnes qui n'ont pas accès au droit.

Regroupement de l'aide juridique de première et de l'aide juridique de deuxième ligne.

L'une et l'autre, institutionnalisées et subventionnées, relèvent depuis 2016 de la compétence des seuls avocats. Les réunifier aurait le mérite, certes d'en simplifier la gestion pour les bureaux comme pour les avocats et la budgétisation, mais surtout d'offrir au justiciable un accueil plus large, plus humain et sans clivage incompréhensible pour lui.

« Vous devez être le changement que vous voulez voir dans ce monde. »

(Gandhi)

Mon avocat et moi, nous nous connaissons, mais que se passerait-il si nous ne nous connaissions pas ? Je connais quelqu'un qui est allé trouver un avocat pour un certain litige. Cet avocat ne connaissait pas d'avocats, et encore moins de bons avocats, pour ce type de litige. Mais la famille de cette personne, ses amis, son réseau ne pouvaient pas non plus lui recommander un avocat... Elle a donc ouvert l'annuaire téléphonique et a appelé le premier qu'elle a trouvé.

Chacun fait appel à son propre réseau, lorsqu'il est confronté à des problèmes qu'il ne peut pas résoudre. Les personnes en pauvreté font également appel à leur réseau, mais ne trouvent pas toujours les solutions aux problèmes sociaux auxquels elles sont confrontées.

Chapitre 4

ALTERNATIVES AU SYSTÈME ACTUEL D'AIDE JURIDIQUE DE DEUXIÈME LIGNE

Emmanuelle Debouverie, Elise Dermine et Jean-François Neven¹⁹⁰

1. Introduction

A travers la notion englobante d'accès à la justice, nous visons non seulement l'accès à la défense devant les juridictions mais également aux modes alternatifs de règlement des différends ou encore, dans des phases non contentieuses ou précontentieuses, l'accès à l'information juridique et au conseil juridique. L'accès à la justice est réalisé lorsque les individus ont les moyens de comprendre leurs droits et de les faire respecter. En Belgique, outre l'assistance judiciaire qui consiste en la prise en charge totale ou partielle des frais de procédure¹⁹¹, c'est à travers l'aide juridique de première ligne, compétence communautarisée depuis la sixième réforme de l'Etat¹⁹², et l'aide juridique de seconde ligne, compétence fédérale, que les pouvoirs publics tendent à réaliser l'accès à la justice. La première ligne consiste en des avis juridiques ponctuels dispensés par des juristes qui ne doivent pas nécessairement être des avocats¹⁹³. La seconde ligne vise quant à elle la prise en charge d'un dossier individuel par un avocat désigné pour assister une personne dans le cadre d'un problème juridique déterminé¹⁹⁴. La première

190 Les auteurs remercient vivement Philippe Dambly, Mireille Delange, Quentin Detienne, Daniel Dumont, Paul Jamar et Ilan Tojerow pour leurs observations attentives et stimulantes sur une première version de ce texte. Ils remercient également les membres du comité de pilotage de l'ouvrage pour la discussion intervenue à la suite de la présentation des premiers résultats de recherche lors du séminaire du jeudi 27 mai 2021 ainsi que les membres du comité de rédaction de l'ouvrage pour leurs suggestions bienvenues sur la première version du texte. Les auteurs assument bien entendu seuls l'entière responsabilité des analyses développées.

191 Articles 664 et s. du Code judiciaire.

192 Article 5, §1^{er}, II, 8^o de la loi du 8 août 1980 introduit par l'article 10 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat.

193 Article 508/1, 1^o du Code judiciaire.

194 Articles 446^{bis}, 508/1, 2^o et 508/7 du Code judiciaire. Sur le fait que les deux notions se confondent à leurs marges, voir E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique* », janvier 2019, commanditée par Avocats.be, avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin et de l'ARC Strategic Litigation, accessible en ligne sur le site du Centre de droit public et social de l'ULB (<https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-sociojuridique-et-de-faisabilite%CC%81-juridique-Rapport-complet.pdf>), p. 7.

ligne est totalement gratuite et accessible à tous, sans condition de nationalité, de régularité de séjour ou de revenus¹⁹⁵. La deuxième ligne n'est pas non plus soumise à une condition de nationalité ou de séjour mais elle n'est octroyée qu'aux personnes dont les moyens d'existence sont insuffisants ainsi qu'aux personnes assimilées. Elle est gratuite ou partiellement gratuite¹⁹⁶. Dans le cadre de ce chapitre, notre attention sera focalisée sur les questions d'accès à la justice qui traversent le système d'aide juridique de seconde ligne.

Ces questions sont directement liées à l'enjeu de la lutte contre la pauvreté. C'est pour cette raison que l'accès à la justice a été intégré par les Nations unies dans les 17 objectifs de développement durable à l'horizon 2030¹⁹⁷.

D'une part, l'accès à la justice est un moyen indispensable pour permettre aux individus de faire valoir leurs droits sociaux. Comme l'a très bien résumé la Rapporteuse des Nations Unies sur l'extrême pauvreté en 2013, « *lack of access to justice is a major reason why people fall into and remain in extreme poverty, and therefore access to justice is not only a human right in itself but also an essential tool to tackle poverty and inequality. (...) Without equal access to justice, persons living in poverty are unable to claim their rights, (...) trapping them in a cycle of impunity, deprivation and exclusion* ». ¹⁹⁸

D'autre part, il a également été mis en évidence, à travers des études empiriques, que les problèmes juridiques non détectés ou non résolus peuvent générer des problèmes juridiques en cascade mais aussi être à la source de problèmes d'autres natures, comme des difficultés sociales ou de santé physique ou mentale¹⁹⁹. Cet enchevêtrement de problèmes sociojuridiques peut mener les personnes concernées dans une situation de pauvreté ou les empêcher d'en sortir²⁰⁰. Cette seconde perspective est également prise en compte par des organisations internationales telle que l'Organisation de coopération et de développement économiques:

*« When citizens legal needs remain unmet, this can have adverse effects on other areas of their everyday life, e.g. income, housing loss, health, or employment issues »*²⁰¹.

195 Article 508/5, §2 du Code judiciaire.

196 Article 508/13 du Code judiciaire.

197 Site internet des Nations unies : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/> (consulté le 17 septembre 2021).

198 M. Sepulveda Carmona, « *Access to Justice and the Fight Against Poverty* », Intervention à la conférence « *Comment l'accès à la justice aide à réduire la pauvreté* », organisée par Avocats Sans Frontières, Bruxelles, le 22 mai 2013, accessible sur https://www.asf.be/wp-content/uploads/2013/05/Justice2015_MSepulveda.pdf.

199 Voir, à titre exemplatif : A. Currie, « *The Legal Problems of Everyday Life, The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians* », Ministère de la Justice du Canada, 2009, https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_la1-rr07_la1.pdf, pp 42-55 ; P. Pleasence, C. Coumarelos, S. Forell et H. M. McDonald, « *Reshaping legal assistance services : Building on the evidence base* », Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2014, p. 35.

200 A. Currie, « *The Legal Problems of Everyday Life, The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians* », Ministère de la Justice du Canada, 2009, https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_la1-rr07_la1.pdf, p. 44.

201 Voir la page Access to Justice de l'OCDE, « *Why does access to justice matter* », <https://www.oecd.org/fr/gouvernance/access-to-justice.htm> (consultée le 17 septembre 2021).

Ainsi, au-delà de la résolution d'un problème juridique déterminé, l'accès à la justice participe à limiter l'avènement d'autres problèmes sociojuridiques et à enrayer la spirale de la pauvreté²⁰².

Lutter contre la pauvreté nécessite donc de s'intéresser à l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté. Cela implique par ailleurs de s'intéresser à l'égalité d'accès à la justice. En effet, si un système accroît les inégalités d'accès à la justice, la pauvreté augmente par voie de conséquence directe, puisque la pauvreté est relative et se définit en Europe par rapport aux revenus médians de la population²⁰³. Suivant cette approche, l'objectif de développement durable des Nations unies est défini comme suit : donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité²⁰⁴.

En Belgique comme dans beaucoup d'autres pays, ce sont les barreaux qui se sont à l'origine organisés pour assurer gratuitement la défense des personnes en situation de pauvreté. Des avocats de pratique privée prenaient en charge des dossiers pro deo au sein de leur cabinet suivant une logique de charité²⁰⁵. Quand l'intervention de l'Etat s'est imposée à la fin des années 1970 (passage de la logique de charité à la logique de droit individuel à l'aide juridique), les grands traits du système mis en place par les barreaux ont été conservés.

- Premièrement, l'aide juridique de seconde ligne est toujours réservée aux personnes dans le besoin.
- Deuxièmement, elle obéit à une logique de marché dans laquelle les avocats de pratique privée sont libres de prendre des dossiers d'aide juridique.
- Troisièmement, le système est organisé et administré par les barreaux, avec le changement que les avocats sont dorénavant indemnisés par l'Etat pour les prestations qu'ils accomplissent dans le cadre de l'aide juridique.

Des voix s'élèvent dans la société civile et dans le monde de la recherche afin de repenser le système d'aide juridique de seconde ligne parce qu'il présenterait des faiblesses en

202 F. Tulkens, « *Justice et Pauvreté* », in Service de lutte contre la Pauvreté, « *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits* », Bruxelles, La Chartre, 2017, p. 153 ; P. Pleasance & N.J. Balmer, « *Justice & the Capability to Function in Society* », *Dædalus, Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 2019, 148 (1), p.145 (« *Complex vicious cycles create and compound poverty, undermine socioeconomic development, and contribute to broader social inequality. Enabling people to access justice has benefits well beyond the solution to their legal problem* »).

203 Le seuil de risque de pauvreté est fixé à 60 % du revenu disponible médian national après transferts sociaux (voir le glossaire d'Eurostat sur le taux de risque de pauvreté : <https://ec.europa.eu/eurostat/>).

204 Objectif 16.3 des objectifs de développement durable des Nations unies.

205 L. Karpik, « *Les avocats, entre l'Etat, le public et le marché. XIII^e-XX^e siècle* », Paris, Gallimard, 1995 ; A. Boigeol, « *Les avocats et les justiciables démunis : de la déontologie au marché professionnel* », Thèse de doctorat de sociologie, Université Paris Descartes, 1980 ; J. Kilwein, 1999, « *The Decline of legal services corporation : 'It's ideological, stupid'* », in F. Regan et al. (dir.), « *The transformations of legal aid. Comparative and historical studies* », New York, Oxford University Press, 1990, pp. 42-63.

matière d'accès à la justice, qui seraient à la source ou, en tout cas, ne permettraient pas d'enrayer le phénomène de la pauvreté²⁰⁶.

Ce chapitre vise à clarifier les faiblesses du système actuel dans l'égal accès à la justice et à examiner si d'éventuelles alternatives sont en mesure d'y répondre. Quand c'est le cas, il offre également un premier essai d'opérationnalisation de ses solutions. Pour identifier les différentes alternatives, nous sommes partis des principales pistes qui ont été débattues en Belgique au cours des trente dernières années. Ce choix est motivé par deux raisons. D'une part, ces pistes ont, d'un point de vue scientifique, plus de chances d'être pertinentes car elles ont été pensées en vue de répondre à des insatisfactions à l'égard du système actuel. D'autre part, elles ont animé différents acteurs belges et sont dès lors, d'un point de vue stratégique, plus susceptibles d'adhésion et d'atteindre le seuil d'acceptabilité sociale.

Notre travail d'identification des alternatives a été pensé au départ du constat suivant. L'amélioration de l'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté implique de repenser le système de financement de l'aide juridique de seconde ligne, qui a des répercussions immédiates sur les conditions d'octroi de l'aide, et donc sur son accessibilité. Mais travailler sur le système de financement de l'aide juridique de seconde ligne ne suffit pas. Il faut également se pencher, en aval, sur le mode de rémunération de ses prestataires, c'est-à-dire les avocats. Le mode de rémunération a en effet une influence directe sur la manière dont sont délivrées les prestations d'aide juridique et leur qualité, et donc sur l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté.

Ce constat commande la structure du chapitre.

Dans la première section, nous nous penchons sur les alternatives au système de financement actuel de l'aide juridique de seconde ligne. Actuellement, l'aide juridique de seconde ligne, essentiellement financée par l'État, n'est ouverte qu'aux personnes dont les moyens d'existence sont jugés insuffisants. Après avoir montré que ce système de financement génère un taux important de non-recours et est à la source d'inégalités d'accès à la justice, nous examinons deux alternatives : l'assurance privée et l'assurance sociale. Nous démontrons que la voie de l'assurance privée, qu'elle soit facultative ou obligatoire, soulève des difficultés d'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté et risque d'accroître les inégalités d'accès à la justice. Nous expliquons ensuite que l'assurance sociale de protection juridique (ou « *assurance juridique* ») permet de répondre à ces faiblesses. Nous nous essayons dès lors à une

206 Voir à ce propos les pages 18 et 28 de l'étude menée par Elise Dermine et Emmanuelle Debouverie qui étaye le constat des difficultés d'accès des personnes vulnérables à l'aide juridique de seconde ligne à l'appui de littérature scientifique et de témoignages d'acteurs de la Justice (« *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit.). Voir également : S. Gibens et B. Hubeau, « *Socially Responsible Legal Aid in Belgian Society: Time for a Thorough Rethink* », *International Journal of the Legal Profession*, 2013, pp. 1-20 ; E. Dermine et E. Debouverie, « *Améliorer l'accès à la justice des plus vulnérables* », Santé conjugée, Septembre 2020, accessible en ligne sur le site : <https://www.maisonmedicale.org/> ; Plateforme Justice Pour Tous, « *Livre Noir - La réforme de l'aide juridique de 2^{me} ligne : un jeu d'échec* », septembre 2017 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, « *Services publics et pauvreté* », rapport bisannuel 2014-2015, pp. 10-40, <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf> ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, « *Citoyenneté et pauvreté* », rapport bisannuel 2016-2017, <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf>, pp. 6-23.

première opérationnalisation de cette voie, en nous inspirant du modèle de l'assurance obligatoire en matière de soins de santé.

Dans la seconde section, nous examinons les alternatives au mode de rémunération des prestataires de l'aide juridique de seconde ligne. Actuellement, ces prestations sont accomplies par des avocats de pratique privée qui sont rémunérés en fonction des prestations qu'ils ont accomplies dans les affaires pour lesquelles ils ont été désignés. La nomenclature octroie un nombre de points déterminé pour chaque type de prestation. Nous montrons que ce mode de rémunération « à l'acte » se révèle inapproprié pour détecter les multiples problèmes sociojuridiques auxquels peuvent faire face les personnes en situation de pauvreté, et donc pour éviter l'enlèvement dans l'exclusion sociale.

Nous explorons alors l'alternative de salarier des avocats, qui recevraient une rémunération fixe, pour se consacrer à l'aide juridique de seconde ligne. Nous montrons l'intérêt, en vue de lutter contre la pauvreté, de créer, en complément du système actuel, des structures associatives dans lesquelles des avocats dédiés à l'aide juridique recevraient une rémunération fixe : ils pourraient alors s'atteler à l'élaboration, avec l'équipe du cabinet, d'une solution générale à la situation multidimensionnelle de leurs clients sans penser, consciemment ou non, à la valorisation de leur travail dans le cadre de la nomenclature. Nous présentons alors notre proposition concrète d'opérationnalisation de cette alternative, développée dans un rapport de recherche pour la Fondation Roi Baudouin et Avocats.be, et inspirée du système d'aide juridique mixte écossais et du modèle belge des maisons médicales financées au forfait.

2. Les alternatives au système actuel de financement de l'aide juridique de seconde ligne

L'aide juridique de seconde ligne est actuellement essentiellement financée par l'Etat, et soutenue par le fonds d'aide juridique de seconde ligne alimenté par les contributions des justiciables²⁰⁷. Ce système de financement s'explique par la logique assistancielle qui sous-tend le système.

Dans cette section, nous rappelons tout d'abord que cette logique assistancielle présente des faiblesses bien documentées à l'international et en Belgique dans la réalisation de l'accès à la justice (2.1). Nous examinons ensuite les deux alternatives principales au système actuel de financement et leur impact sur la réalisation de l'accès à la justice. Tout d'abord, on pourrait financer l'accès au conseil juridique et au procès par les primes des assurés dans un système d'assurance privée, suivant une logique de mutualisation des risques.

207 Loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, M.B., 31 mars 2017.

Nous verrons toutefois que cette option emporte plusieurs difficultés : facultative, l'assurance privée entraîne une dualisation du conseil et de la défense en justice ; obligatoire, le montant de la prime assurant la rentabilité du système pour les assureurs serait trop élevé pour les personnes en situation de pauvreté (2.2). Ces difficultés pourraient, nous semble-t-il, être adéquatement rencontrées par la mise en place d'une assurance sociale couvrant le risque juridique.

Comme les ennuis de santé, les problèmes juridiques seraient considérés comme un risque social dont la couverture serait obligatoire, et feraient l'objet d'une nouvelle branche de la sécurité sociale. Ce système universaliserait l'accès à l'aide juridique, permettant ainsi d'éviter la dualisation du conseil et de la défense en justice ; le montant de la cotisation serait proportionnel aux revenus, suivant la logique redistributive inhérente à l'assurance sociale, et ce afin d'assurer l'accès à la justice des personnes, indépendamment de leur situation socioéconomique. Nous proposons dès lors un premier essai d'opérationnalisation de cette alternative, en nous inspirant du modèle des soins de santé (2.3).

2.1. Le système actuel de financement de l'aide juridique : des faiblesses dans la réalisation de l'accès à la justice inhérentes à la logique assistancielle

Les faiblesses de notre système de financement de l'aide juridique de deuxième ligne sont connues depuis sa mise en place et elles ont été depuis lors observées et confirmées empiriquement : elles sont inhérentes à la logique assistancielle qui soutient le dispositif. Certes, l'aide juridique de seconde ligne ne procède plus de la charité. Elle constitue un droit consacré à l'article 23, alinéa 3, 2° de la Constitution, mais il s'agit, suivant la loi du 23 novembre 1998 qui lui donne corps institutionnellement, d'un droit conditionné à un état de besoin.

Les prestations ciblées, c'est-à-dire soumises à des seuils de revenus, génèrent un taux de non-recours important par rapport aux prestations assurantielles ou universelles. Cela s'explique à la fois par la complexité et la lourdeur des démarches administratives imposées aux candidats pour démontrer leur état de besoin et par le caractère stigmatisant de ces prestations réservées aux personnes pauvres²⁰⁸.

En matière d'aide juridique, ces difficultés ont été épinglées avant et après l'adoption de la loi du 23 novembre 1998²⁰⁹. La complexité et les lourdeurs des démarches administratives à accomplir pour obtenir la désignation d'un avocat conduisent souvent les justiciables les plus précaires à abandonner l'idée de se défendre ou de faire valoir leurs droits.

208 D. Dumont, « *Le phénomène de non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit à la sécurité sociale, un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique* », *Revue de droit social*, 2020/3, p. 515 ; P. Warin, « *Le non-recours aux politiques sociales* », postface A. Catrice-Lorey, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. Libres cours, 2016, pp. 61-82.

209 J. Fierens, « *Rapport sur l'aide judiciaire et l'accès au droit et la justice ou 'Marcelliné, guide de haute montagne (Belgique)'* », in G. Gerin (coord.), « *Aide judiciaire et accès à la justice en Europe* », Padova, CEDAM, 1989, p. 55 ; D. Dobbstein et J. Pinilla, « *L'accès aux droits et à la justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible ?* », Bruxelles, La Charte, 1999 ; E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé ...* », op. cit., pp. 26-27.

La Plateforme Justice Pour Tous a par ailleurs dénoncé un renforcement de ces difficultés à la suite de la réforme de 2016 qui vient encore compliquer la preuve de l'indigence²¹⁰. Face à une situation d'urgence ou de crise (qu'elle concerne un risque d'expulsion, la perte d'une aide sociale, la garde d'un enfant, etc.), il est souvent impossible pour les personnes vulnérables de faire face à des démarches administratives qui impliquent de se rendre dans de multiples endroits à des horaires bien précis pour récolter les documents nécessaires à l'obtention de la désignation d'un avocat.

Par ailleurs, la mise en place d'un système ciblé, et donc réservé aux personnes en situation de pauvreté, va de pair avec une dualisation des voies d'accès à la justice²¹¹. Ainsi, la recherche empirique en sociologie du droit révèle un sentiment persistant dans le chef des justiciables en situation de pauvreté que les avocats « *pro deo* » effectueraient un travail de moindre qualité que les avocats rémunérés par leur client²¹². Depuis la revalorisation du point à un minimum de 75 euros en 2019 (un point étant supposé représenter une heure de travail), on peut espérer que les témoignages en ce sens diminuent mais il demeure que cette dualisation de l'accès à la justice est effectivement vectrice de traitements différenciés, et d'inégalités.

En effet, s'ils sont aujourd'hui mieux indemnisés, l'action des avocats reste cadrée, dans le cadre de l'aide juridique, par l'objet de leur désignation ainsi que par le carcan de la nomenclature, ce qui peut nuire à la qualité de la défense des intérêts du client (à ce sujet, voir infra, section 2). A titre exemplatif, sur la base d'une analyse des prestations encodées par les avocats de l'OBFG entre 2015 et 2017 dans le cadre de l'aide juridique, nous avons montré qu'ils limitent le nombre de consultations et négocient peu de transactions dans les dossiers. Suivant la nomenclature, seules trois consultations sont en effet indemnisées et la résolution amiable des conflits est par ailleurs très peu rémunératrice pour les avocats comparativement à la procédure judiciaire²¹³.

Tableau 1 - Les faiblesses du système d'aide juridique de seconde ligne dans la réalisation de l'accès à la justice

Accès à la justice des personnes en situation de pauvreté	Taux important de non-recours (Lourdeur des démarches administratives, stigmatisation, etc.)
Egalité d'accès à la justice	Dualisation des voies d'accès à la justice

210 Plateforme Justice Pour Tous, « *Livre Noir - La réforme de l'aide juridique de 2^{ème} ligne : un jeu d'échec* », op. cit.

211 D. Dobbstein et J. Pinilla, « *L'accès aux droits et à la justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible ?* », Bruxelles, La Charte, 1999, p. 101. Ce risque avait également été soulevé en 2003 dans le rapport sur le financement de l'accès à la justice du Barreau de Bruxelles, Ordre français des avocats (« *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », Rapport à l'assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, Lettre du barreau, 20003-2004, 4^{ème} trimestre 2003, p. 37).

212 E. Vandensande, « *Praat Advocaat. Reflections on legal assistance from the experience of people in poverty* », Panopticon, vol. 49, 2019, p. 323.

213 E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit., p. 33. En moyenne sur les années 2015 à 2017, seuls 7,8 % des prestations encodées par les avocats dans le cadre de l'aide juridique portaient sur des prestations qui n'ont pas été suivies d'une procédure judiciaire. Sur ces 7,8 %, 6,2 % consistaient en des consultations (au cabinet de l'avocat ou à l'extérieur). Les avis écrits et les règlements amiables concernaient moins d'1 % des prestations. On atteint le score de 0 % pour les médiations en 2017 et de 0,01 % pour les médiations en 2015 et 2016.

L'augmentation en 2020 des seuils d'accès à l'aide juridique de seconde ligne est évidemment très positive car elle permet d'améliorer l'accès à la justice de larges catégories de la population qui n'avaient auparavant pas accès à l'aide juridique de seconde ligne alors qu'elles vivaient sous le seuil de pauvreté²¹⁴. Il faut toutefois relever que, malgré ce relèvement, certaines personnes vivant sous ou juste au-dessus du seuil de pauvreté n'y ont pas accès, en particulier les personnes vivant seules ou en ménage, et ayant des personnes à charge²¹⁵. Ces seuils pourraient encore être augmentés, éventuellement moyennant un mécanisme de contribution personnelle en fonction du niveau de revenus mais une telle voie ne sera pas suffisante pour venir à bout des faiblesses observées dans la lutte contre la pauvreté, consubstantielles à la logique assistancielle.

C'est dans cette perspective que, courant des années 1990 et 2000, des propositions alternatives de financement de l'accès à la justice ont été formulées et discutées au sein des barreaux, des gouvernements ou de l'hémicycle parlementaire²¹⁶. Dès 1993, des discussions ont eu lieu au sein du barreau de Bruxelles sous l'égide du bâtonnier Pierre Legros afin que les mutualités souscrivent des polices de protection juridique pour l'ensemble de leurs affiliés, peu importe leur niveau de revenus²¹⁷. Le projet n'a apparemment pas pu aboutir car les mutuelles, initialement intéressées par le projet, s'en seraient ensuite détournées préférant se concentrer sur leurs missions légales. Non désireuses, à l'époque, d'accroître leur champ d'action, elles se seraient retranchées derrière le fait, qu'après étude, le projet nécessitait une modification législative pour élargir leurs missions²¹⁸. Sous l'impulsion de la Vice-Première ministre et ministre de l'Emploi et de la Politique de l'égalité des chances Laurette Onkelinx, il a alors

-
- 214 Loi du 31 juillet 2020, modifiant le Code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire par l'augmentation des plafonds de revenus applicables en la matière, M.B., 6 août 2020. Concrètement, dès le 1^{er} septembre 2020, les seuils d'accès à l'aide juridique entièrement gratuite ont été majorés, pour une personne isolée, de 1.026 € à 1.226 € (rémunération mensuelle nette), et, pour une personne isolée avec personne à charge ou une personne cohabitant avec un conjoint ou avec tout autre personne avec laquelle elle forme un ménage, de 1.317 € à 1.517 €, après déduction de 259,18 € par personne à charge (20 % du revenu d'intégration au lieu de 15 % auparavant) (nouvel article 508/13/1 du Code judiciaire). De même, les seuils d'accès à l'aide juridique partiellement gratuite sont fixés, pour une personne isolée, entre 1.226 € et 1.517 € (au lieu de 1.026 € à 1.317 € auparavant), et, pour une personne isolée avec personne à charge ou une personne cohabitant avec un conjoint ou avec tout autre personne avec laquelle elle forme un ménage, entre 1.517 € et 1.807 € (au lieu de 1.317 € à 1.607 € auparavant), après déduction de 259,18 € par personne à charge (20 % du revenu d'intégration au lieu de 15 % auparavant) (nouvel article 508/13/2 du Code judiciaire). Cette première hausse de 200 € des plafonds de revenus intervenant au 1^{er} septembre 2020 a été suivie d'une hausse forfaitaire de 100 € au 1^{er} septembre 2021, et le sera encore au 1^{er} septembre 2022 ainsi qu'au 1^{er} septembre 2023. À partir du 1^{er} septembre 2024, les montants seront indexés chaque année compte tenu de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (article 508/13/4 du Code judiciaire).
- 215 Concrètement, le seuil de pauvreté calculé sur la base des revenus 2019 est fixé à 1.284 € nets pour une personne isolée et à 2.696 € pour un ménage composé de deux adultes et de deux enfants de moins de 14 ans (selon les calculs effectués des indicateurs SILC 2019-2020 effectués par Statbel, voir <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-d'exclusion-sociale>).
- 216 Sur ces différentes propositions, voir notamment : J. Cruyplants, « *La prévision du coût de la justice. L'information préalable. Les barèmes et les tarifs. 1. Le point de vue de l'avocat* », in G. De Leval (dir.), « *L'accès à la justice* », CUP, Liège, Anthémis, 2007, pp. 34-35 ; J.-L. Flagothier, « *L'assurance protection juridique. Instrument d'accès au droit* », in G. De Leval (dir.), « *L'accès à la justice* », CUP, Liège, Anthémis, 2007, p. 191.
- 217 P. Legros, « *La mutualisation des honoraires d'avocat* », in « *Contestation, combats et utopies* », Liber Amicorum Christine Matray, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 343 ; P. Legros, « *La mutualisation des honoraires d'avocats* », in « *Le coût de la justice* », Actes du colloque de la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, Liège, Editions du Jeune Barreau, 1998, pp. 415-421 ; B. Bruy et P. Dambly, « *Les assurances protection juridique obligatoires* », Bull. ass., 2016/2, n° 395, p. 177 et s. A ce propos, voir également : Barreau de Bruxelles, Ordre français des avocats, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », op. cit., p. 50.
- 218 En ce sens, voir : Barreau de Bruxelles, Ordre français des avocats, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », op. cit., p. 50.

été envisagé, au début des années 2000, de rendre obligatoire l'insertion, dans tous les contrats d'assurance responsabilité civile familiale/vie privée, d'un volet spécifique assurant l'accès à la justice. Un avant-projet de loi en ce sens, le dit « *projet Onkelinx* » a été déposé à l'initiative de la Vice-Première et du ministre de la Justice Marc Verwilghen²¹⁹. Dès lors que la RC familiale couvrirait 75 à 80 % des ménages en Belgique²²⁰, il s'agissait à travers cette réforme « *d'établir un système de répartition des risques judiciaires qui mutualise ceux-ci au sens propre du terme, et qui permet de rendre effectif un droit aujourd'hui théorique* »²²¹. Ces alternatives n'ont pas passé le cap de la proposition. A plusieurs reprises depuis le début des années 2000, a également été avancée la piste d'intégrer le risque juridique dans notre système de sécurité sociale, via les mutuelles²²². Aucun travail d'opérationnalisation de cette piste n'a toutefois encore été entrepris.

Concrètement, depuis le milieu des années 2000 et à la suite des échecs consécutifs de généraliser l'assurance protection juridique privée via les mutuelles ou via son insertion dans l'assurance responsabilité civile familiale/vie privée, la Belgique a plutôt choisi de s'engager dans la voie d'un renforcement du système d'aide juridique de seconde ligne pour les personnes en situation de pauvreté, doublée de la promotion, par le biais d'incitants fiscaux, de produits « *stand-alone* » d'assurance protection juridique privée pour la classe moyenne, celle-ci étant très peu développée comparativement à d'autres pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas²²³.

Les alternatives évoquées ci-dessus, visant à protéger la population contre les risques juridiques, soit en généralisant l'assurance privée, soit via l'assurance sociale, sont, de

-
- 219 J.-L. Flagothier, « *L'assurance protection juridique. Instrument d'accès au droit* », in G. De Leval (dir.), « *L'accès à la justice* », CUP, Liège, Anthémis, 2007, p. 190 et s. Outre l'avant-projet de loi de 2002 sur le sujet, voir également la proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 12 janvier 1984 déterminant les conditions minimales de garantie des contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile extracontractuelle relative à la vie privée déposée au Sénat le 23 janvier 2002 par M. Jean-Pierre Malmendier (session de 2001-2002, Doc. 1017/1). Sur ces projets, voir : B. Bruyr et P. Dambly, « *Les assurances protection juridique obligatoires* », Bull. Ass., 2016/2, n° 395, pp. 183-185.
- 220 D'après l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi sur le contrat d'assurance de protection juridique en vue de favoriser l'accès à la justice, auquel il est fait référence dans : Barreau de Bruxelles, Ordre français des avocats, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », op. cit., p. 56.
- 221 Congrès de l'OBFG du 28 mars 2003. A ce sujet, voir : J.-P. Poncelet, « *Les suites du congrès sur l'accès à la justice* », La Tribune de l'OBFG, juin 2003, n° 11, p. 11.
- 222 Commission de la Justice, Chambre des Représentants, 1^{er} mars 2004, législature 51, n° 173, p. 21 à 27, la Ministre précisant (p.25) que « *l'hypothèse d'une intervention de la caisse d'assurance maladie, de la sécurité sociale, d'une assurance protection juridique ou autre, doit encore être évaluée* ». Voir aussi : Barreau de Bruxelles, Ordre français des avocats, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », Rapport à l'assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, Lettre du barreau, 2003-2004, 4^{ème} trimestre 2003, pp. 50-52 ; C. Paris, « *Faut-il mutualiser ou solidariser les risques judiciaires* », Bull. Ass., 2004, n° 348, p. 412-413. Cette auteure est particulièrement réservée sur la proposition qui lui semble ingérable sur le plan financier et porteuse d'un risque d'inflation judiciaire.
- 223 Barreau de Bruxelles, Ordre des avocats francophones, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », Rapport à l'assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, Lettre du barreau, 2003-2004, 4^{ème} trimestre 2003, p. 17.

temps en temps, réabordées, sans toutefois se faire une place réelle dans le débat public sur la réalisation du droit à l'accès à la justice²²⁴. Nous les abordons successivement.

2.2. L'assurance protection juridique privée : une solution insatisfaisante pour améliorer l'accès à la justice

Deux options sont possibles quand on envisage de recourir à l'assurance privée pour couvrir les risques juridiques. Une première option consiste à promouvoir le développement de produits « *stand-alone* » d'assurance protection juridique, notamment à travers des mesures fiscales. C'est l'option actuellement retenue par le législateur belge²²⁵. Les études empiriques tendent toutefois à montrer que les personnes en situation de pauvreté contractent peu souvent des assurances dont la souscription est facultative. Par ailleurs, l'assurance protection juridique s'accompagne d'un risque important d'antisélection et de sélection préalable des risques, qui peuvent nuire à l'accessibilité de ce type de produits (2.2.1.). L'alternative consisterait dès lors à greffer l'assurance protection juridique sur une autre assurance (« *add-on policy* ») ayant un taux de pénétration très important dans la population, voire à envisager de rendre l'assurance « *stand-alone* » de protection juridique obligatoire. Si cette seconde option permet, moyennant la mise en place de certains garde-fous, de répondre adéquatement aux problèmes du faible taux de souscription, d'antisélection, et de sélection préalable des risques, nous verrons qu'elle conduit à la fixation du montant de la prime à un niveau trop élevé pour qu'elle soit accessible aux personnes en situation de pauvreté (2.2.2.).

2.2.1. Première option : promouvoir le développement de produits stand-alone d'assurance protection juridique

Présentation de l'option avec focus sur la situation belge

Pour améliorer l'accès à la justice, certains pays ont travaillé, parallèlement à la mise en place du système légal d'aide juridique, au développement de l'assurance privée contre le risque juridique, notamment à travers le développement de mesures fiscales. C'est par exemple le cas de l'Allemagne où l'assurance protection juridique est un marché bien établi qui couvre 44 % des ménages. Récemment, il est arrivé que les mesures de soutien des autorités publiques au développement de l'assurance privée se

224 Voir notamment la récente tribune de Maître Quentin Rey, administrateur d'Avocats.be en charge de l'aide juridique, qui évoque la poste de la mutualisation de l'aide juridique en conclusion : <https://latribune.avocats.be/augmentation-des-seuils-daccès-a-laide-juridique-des-ce-1er-septembre-2020/> ; voir aussi Voir J.-Fr. Neven, P. Vielle, « *L'aide juridique est un droit, il est temps d'agir !* », La Libre, 2 mai 2018 ; P. Jamar, « *Faut-il mutualiser l'aide juridique ?* », Association socialiste de la personne handicapée, 2017, 16 p. (<https://www.asph.be/wp-content/uploads/2021/05/Analyse-ASPH-11-2017-la-mutualisation-de-l-aide-juridique.pdf>) ; D. Dobbelstein et J. Pinilla, « *L'accès aux droits et à la justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible ?* », Bruxelles, La Charte, 1999, pp. 242-246.

225 On rappellera qu'en Belgique, à côté des produits « *stand-alone* » visant à la couverture du risque juridique, il existe également des assurances protections juridiques spécifiques adossées à d'autres assurances, comme l'assurance habitation, l'assurance automobile ou encore l'assurance responsabilité civile vie privée.

double de réformes visant à resserrer les conditions d'octroi de l'aide légale, à limiter les prestations de l'aide légale et de coupes budgétaires dans le système. L'assurance privée n'est alors plus mobilisée en complément à l'aide légale pour réaliser l'accès à la justice, mais dans une logique de substitution ; on assiste alors à une privatisation de l'aide légale. Les réformes opérées en Suède depuis la fin des années 1990 sont souvent citées à titre d'exemple de cette transition d'une logique de complémentarité vers une logique de substitution²²⁶.

La Belgique s'est engagée dans la voie du soutien au développement de l'assurance protection juridique privée depuis le milieu des années 2000. Jusqu'ici, le législateur belge a toujours promu l'assurance privée en complément du système d'aide juridique de seconde ligne pour les personnes qui, bien que n'ayant pas accès à l'aide juridique de seconde ligne, ne pourraient pas financer elles-mêmes leur accès au conseil juridique et au procès (logique de complémentarité)²²⁷. Il peut s'agir de personnes qui, malgré qu'elles vivent sous le seuil de pauvreté ne remplissent pas la condition de ressources pour accéder à l'aide juridique de seconde ligne²²⁸, ou de personnes qui vivent juste au-dessus du seuil de pauvreté.

En Belgique, le contrat d'assurance protection juridique est peu encadré par le législateur²²⁹. L'assureur fixe librement la prime, l'étendue de la couverture, l'objet et la hauteur de la garantie, le montant de la franchise ou encore le délai d'attente durant lequel la garantie n'est pas due. Le législateur n'a en effet pas fixé de conditions minimales auxquelles tout contrat d'assurance protection juridique doit répondre, comme c'est le cas en assurance RC privée et en assurance RC automobile²³⁰.

En revanche, le législateur qui entend promouvoir le développement de l'assurance protection juridique conditionne l'octroi d'avantages fiscaux au respect de conditions

226 En ce sens : I. Schoultz, « *Legal aid in Sweden* », op. cit., pp. 43-73. Voir aussi : F. Regan, « *The Swedish legal services policy remix : the shift from public legal aid to private legal expense insurance* », *Journal of law and Society*, Vol. 30, n° 1, pp. 49-65.

227 Voir l'accord de gouvernement du 10 octobre 2014 (à la suite duquel est intervenue la réforme de l'assurance protection juridique en 2019), p. 115 : « *afin de répondre aux besoins de la majorité de la population, le gouvernement promouvra l'assurance protection juridique, pour les personnes qui n'ont pas accès à l'aide juridique de seconde ligne* ». C'est en exécution de cet accord qu'a été adoptée en 2019 la réforme visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique. Suivant les travaux préparatoires de cette réforme, celle-ci visait effectivement à permettre « *à la classe moyenne* » d'accéder plus facilement à la justice (Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, visant à permettre la déductibilité totale des primes d'assurances « *protection juridique* », Rapport fait au nom de la Commission des finances et du budget, Exposés introductifs, Doc., Ch., 2018-2019, n°3560/005, p. 4). Il faut toutefois relever que rien n'exclut qu'une personne remplissant pourtant les seuils d'accès à l'aide juridique de seconde ligne contracte une assurance protection juridique privée. Et, dans cette hypothèse, l'assurance protection juridique prévaudra sur l'aide juridique de seconde ligne. L'article 508/20, §2, du Code judiciaire prévoit en effet en ce sens que : « *Si le bénéficiaire a droit à l'intervention d'une assurance de protection juridique, l'avocat désigné en informe le bureau et le Trésor est subrogé aux droits du bénéficiaire à concurrence du montant de l'aide juridique consentie qu'il a pris en charge. Si le bénéficiaire a obtenu ladite intervention, le Trésor lui réclame le montant de l'aide juridique consentie* ».

228 A ce propos, voir la note de bas de page, page 26.

229 Le contrat d'assurance protection juridique est défini comme suit par l'article 154 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances : il s'agit du contrat d'assurance par lequel « *l'assureur s'engage à fournir des services et à prendre en charge des frais afin de permettre à l'assureur de faire valoir ses droits en tant que demandeur ou défendeur, soit dans une procédure judiciaire, administrative ou autre, soit en dehors de toute procédure* ».

230 J.-F. Jeunehomme, B. Lecarte et J. Wildermeersch, « *L'assurance protection juridique* », Anthémis, Limal, 2020, 2^{ème} édition, p. 26 ; F. Deblaton, « *L'assurance protection juridique : un chemin semé d'embûches. Présentation et commentaire de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique* », *Revue générale des assurances et des responsabilités*, 2020, n° 15651, p. 3.

minimales. Dans un premier temps, il a exonéré d'impôts la taxe sur les primes d'assurance des contrats d'assurance protection juridique répondant à certaines conditions minimales²³¹. Dès lors que cet avantage fiscal se limitait à 13 euros par an, cette mesure s'était toutefois avérée inefficace²³². A l'époque, peu d'assureurs avaient d'ailleurs adapté leurs contrats pour proposer des contrats répondant à ces conditions minimales²³³.

Par une réforme récente intervenue en 2019, le législateur a remplacé l'exonération par une réduction d'impôts sur les primes²³⁴. Le montant pour lequel cette réduction est accordée est limité à 310 euros par an (exercice d'imposition 2020 prolongé en 2021)²³⁵. Le législateur a ainsi choisi de ne pas fixer le montant de la prime, espérant que le mécanisme de la concurrence puisse le tirer vers le bas. En même temps, il indique qu'« *il serait souhaitable que la prime soit alignée avec le montant pris en compte par le fisc* »²³⁶, soit 310 euros. Le taux de réduction d'impôts est de 40 % et la réduction d'impôts maximale s'élève dès lors à 124 euros. Les conditions minimales auxquelles les contrats d'assurance protection juridique doivent satisfaire pour que l'assuré puisse bénéficier de la réduction d'impôts ont également été revues²³⁷ :

-
- 231 Arrêté royal du 15 janvier 2007 déterminant les conditions auxquelles doit répondre un contrat d'assurance protection juridique pour être exempté de la taxe annuelle sur les opérations d'assurance prévue par l'article 173 du Code des droits et taxes divers (dit arrêté « *Onkelinx* »), M.B., 27 février 2007. Sur les exigences conditionnant l'avantage fiscal, voir J.-F. Jeunehomme, B. Lecarte et J. Wildermeersch, « *L'assurance protection juridique* », op. cit., pp. 18-21.
- 232 Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, Développements, Doc., Ch., 2018-2019, n°3560/001, p. 4 ; proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, visant à permettre la déductibilité totale des primes d'assurances « *protection juridique* », Développements, Doc., Ch., 2 décembre 2014, n°0677/001, p. 4 ; proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, visant à permettre la déductibilité totale des primes d'assurances « *protection juridique* », rapport fait au nom de la commission des finances et du budget, Annexe 1, avis rendu au nom de la Commission de la Justice, Doc., Ch., 2018-2019, n°3560/005, p. 25 ; F. Deblaton, « *L'assurance protection juridique : un chemin semé d'embûches...* », op. cit., p. 2.
- 233 Sur les 436.477 contrats d'assurance protection juridique, seuls 72.011 ouvraient le droit à l'exonération fiscale (Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, visant à permettre la déductibilité totale des primes d'assurances « *protection juridique* », Rapport fait au nom de la commission des finances et du budget, Exposés introductifs, Doc., Ch., 2018-2019, n°3560/005, p. 4.). A ce sujet, voir également : J.-L. Flagothier, « *L'assurance protection juridique. Instrument d'accès au droit* », in G. de Leval, « *L'accès à la justice* », CUP, Université de Liège, vol. 98, 2007, p. 198.
- 234 Loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible la protection juridique, M.B., 8 mai 2019. Sur cette réforme, voir G. Cruysmans, « *La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible la protection juridique ? Pierre philosophale ou coup dans l'eau ?* », Le Pli juridique, n°49, octobre 2019, Anthémis, Limal, p. 62 à 67 ; F. Deblaton, « *L'assurance protection juridique : un chemin semé d'embûches...* », op. cit., pp. 1-8 ; B. Bruy et P. Dambly, « *La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique : vers un meilleur accès au droit et à la justice* », Bulletin des assurances, 2019/4, n° 409, p. 396-416.
- 235 D'après les travaux préparatoires, ce montant correspond au montant de la prime qui apparaîtrait raisonnable afin d'offrir un contrat de protection juridique répondant aux conditions minimales fixées par la loi (Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, Commentaires article par article, Doc., Ch., 2018-2019, n°3560/001, p. 11).
- 236 Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, visant à permettre la déductibilité totale des primes d'assurances « *protection juridique* », Rapport fait au nom de la Commission des finances et du budget, Annexe 1, avis fait au nom de la Commission de la justice, Doc., Ch., 2018-2019, n°3560/005, p. 26.
- 237 Articles 2 à 9 de la loi.

- Dorénavant, l'assurance protection juridique couvre également les litiges en matière de construction, le premier divorce et les litiges relatifs aux biens et aux personnes qui en découlent ainsi que les litiges en droit du travail²³⁸.
- La franchise fixée à maximum 250 euros ne peut plus être appliquée si l'assuré accepte de tenter de résoudre le litige par la voie de la médiation ou de la conciliation²³⁹.
- Les frais et honoraires d'avocats sont pris en charge par l'assureur à concurrence des forfaits fixés par prestation dans un arrêté royal²⁴⁰. Il ne s'agit pas d'un barème puisque les avocats demeurent libres de déterminer le prix de leurs prestations²⁴¹. Simplement, les montants qui dépassent les forfaits prévus par l'arrêté royal sont en principe laissés à la charge de l'assuré, sans intervention de l'assurance²⁴². L'assureur dispose toutefois de la faculté de prendre en charge les dépassements des forfaits en tenant compte de ses plafonds de garantie, tels qu'ils sont fixés par la loi²⁴³.

Evaluation de l'option avec focus sur la situation belge

Il est prévu que la réforme de 2019 sera évaluée par les ordres d'avocats et Assuralia après deux ans d'application et ensuite tous les deux ans. La loi devra évidemment être évaluée au regard de l'objectif qu'elle s'est assignée, à savoir améliorer l'accès au droit et à la justice²⁴⁴. La loi précise ainsi que le rapport d'évaluation contiendra « *un point spécifique où sont exprimées les propositions et suggestions relatives à un meilleur accès au droit et à la Justice pour le citoyen* ». En vue d'évaluer si les assureurs se sont effectivement saisis de la réforme, il est aussi prévu que le rapport livre « *un aperçu détaillé et chiffré des contrats conclus en application de la présente loi et des contrats conclus qui offrent des garanties complémentaires* » et, du côté des avocats, puisque l'accès au droit et à la justice dépend du coût du conseil juridique, il est demandé que le rapport inclue un aperçu chiffré des cas dans lesquels les avocats s'engagent à fixer leurs honoraires et frais aux montants par prestation fixés par arrêté royal. On ne peut certes pas anticiper les résultats de ce rapport quant à l'efficacité de la réforme pour améliorer l'accès à la justice mais nous pouvons tout de même avancer certains éléments d'évaluation de cette voie en tirant des enseignements des précédentes réformes opérées en Belgique en la matière et des expériences à l'étranger.

238 Article 7.

239 Article 8, §6, alinéa 2.

240 Article 8, §2, alinéa 1. Cette disposition a été exécutée par l'arrêté royal du 28 juin 2019 (M.B., 12 juillet 2019).

241 L'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi dispose ainsi que « *l'avocat peut s'engager à fixer ses honoraires et frais aux montants par prestation déterminés par le Roi* ». Cette préoccupation de garantir la liberté des avocats d'établir le mode de calcul de leurs frais et honoraires a par ailleurs été scellée par une modification de l'article 446^{ter} du Code judiciaire prévue à l'article 12 de la loi. A ce sujet, voir F. Deblaton, « *L'assurance protection juridique : un chemin semé d'embûches...* », op. cit., p. 5 ; G. Cruysmans, « *La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible la protection juridique ? Pierre philosophale ou coup dans l'eau ?* », op. cit., pp. 65-66.

242 Article 8, §2, alinéa 2.

243 Article 8, §2, alinéa 3.

244 Article 23 de la loi.

Tout d'abord, les études empiriques menées à l'étranger révèlent que les personnes qui n'ont pas droit à l'aide juridique de seconde ligne mais vivent dans une situation de pauvreté ne prennent concrètement pas ou peu d'assurances privées facultatives (taux faible de souscription)²⁴⁵. Ce constat s'explique tout d'abord par le fait que cette tranche de la population doit privilégier d'autres paiements plus directement nécessaires pour assurer sa subsistance au paiement d'une prime pour l'assurer contre la probabilité de la survenance d'un risque. Comme il a été relevé, « *la demande d'assurance est une démarche raisonnable qui exige une maîtrise du temps (présent, futur) et du budget* »²⁴⁶. Par ailleurs, les compagnies d'assurance, au même titre que les grandes institutions, sont difficiles d'accès pour les citoyens en situation de précarité²⁴⁷ ; il se pourrait que ce soit moins le cas via le marché, fort développé en Belgique, des courtiers plus ancrés localement. Le coût de la franchise est enfin un élément qui intervient dans le choix de ne pas contracter d'assurance. Ces difficultés sont bien connues en Belgique²⁴⁸, et n'ont pas manqué d'être soulevées lors de la discussion de la réforme au parlement. Il a ainsi notamment été souligné qu'on pouvait s'attendre à des primes oscillant entre 250 et 500 euros pour assurer le respect des conditions minimales et qu'on risquait dès lors « *d'exclure précisément les personnes pour lesquelles le produit d'assurance visé serait le plus utile, à savoir les personnes dont les moyens d'existence dépassent de peu le plafond pour pouvoir bénéficier d'une aide juridique de deuxième ligne* »²⁴⁹.

Le législateur belge a cherché à faciliter l'accès des citoyens à ce type de produits par l'octroi d'une réduction d'impôts. Comme cela a été souligné lors des travaux préparatoires de la réforme, cet incitant fiscal apparaît assez inopérant pour les citoyens les plus pauvres. En effet, parmi ceux-ci, certains ne gagnent tout simplement pas suffisamment de revenus pour être imposés. On pense notamment à certains allocataires sociaux et à certains pensionnés²⁵⁰. Et s'ils perçoivent des revenus supérieurs

245 M. Kilian et F. Regan, « *Legal expenses insurance and legal aid – two sides of the same coin ? The experience from Germany and Sweden* », International Journal of the Legal Profession, 2004, Vol. 11, n° 4, p. 243 et M. Kilian, « *Alternatives to public provision : the role of legal expense insurance in broadening access to justice : the German experience* » in R. Moorhead and P. Pleasence (eds.), « *After universalism : re-engineering access to justice* », Oxford, Blackwell, 2003, p. 45.

246 D. Dobbstein et J. Pinilla, « *L'accès aux droits et à la justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible ?* », op. cit., p. 47 et pp. 242-243.

247 *Ibidem*, p. 243.

248 A titre exemplatif, voir E. Balate, « *L'assurance défense en justice : contribution à l'illusion de l'accès en justice* », in Les droits des citoyens les plus démunis, Actes du colloque de Namur, 16 mars 1984, p. 255, citant J. Van Den Heuvel (Forum : l'assurance protection juridique, L'Avocat, 1983, n° 3, p. 4) : « *C'est l'intention de l'Assurance Protection juridique de lever les barrières financières et de faciliter de cette façon l'accès à la justice. Mais le justiciable devra quand même, de toute façon, payer une prime. Précisément, celui qui se trouve dans des difficultés financières se retiendra de payer cette prime. En outre, plus large est la couverture, plus large sera la prime* ».

249 Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, visant à permettre la déductibilité totale des primes d'assurances « *protection juridique* », Rapport fait au nom de la commission des finances et du budget, Exposés introductifs, Doc., Ch., 2018-2019, n°3560/005, p. 12

250 Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, visant à permettre la déductibilité totale des primes d'assurances « *protection juridique* », Rapport fait au nom de la commission des finances et du budget, Annexe 1, Avis fait au nom de la Commission de la justice, Doc., Ch., 2018-2019, n°3560/005, p. 27. Voir, également en ce sens, F. Deblaton, « *L'assurance protection juridique : un chemin semé d'embûches...* », op. cit., p. 3 et Communiqué de Test Achats du 22 novembre 2018, « *Assurance protection juridique : un avantage fiscal en trompe l'œil* », <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/presse/assurance-protection-juridique-un-avantage-fiscal-en-trompe-loeil>. Test achats avait à l'époque plaidé pour que le législateur opte pour un crédit d'impôt remboursable, comme pour les titres-services, plutôt que pour une réduction d'impôts mais cette solution avait été expressément rejetée par le législateur.

au minimum imposable, il reste que le mécanisme implique qu'il faut tout d'abord payer la prime intégralement, avant de récupérer 12 à 24 mois plus tard l'avantage fiscal. Il a ainsi été relevé qu'« *il n'est pas exclu qu'une partie du public-cible du contrat Geens renonce à la souscription de celui-ci, en raison du décalage dans le temps pour bénéficier concrètement de l'avantage fiscal lié à celui-ci* »²⁵¹.

Sur le terrain, on observe que de nombreuses compagnies d'assurance ont mis sur le marché un contrat d'assurance protection juridique répondant aux conditions minimales pour obtenir la déductibilité de la prime. La plupart des assureurs n'auraient pas retenu la franchise dans leur produit Geens²⁵², mais un montant minimum (seuil d'intervention) serait en revanche généralement fixé pour que l'assurance intervienne²⁵³. Suite à la réforme Geens, les primes auraient été revues à la hausse²⁵⁴. Certains estiment que l'avantage fiscal s'en retrouverait ainsi neutralisé et serait in fine empoché par les compagnies d'assurance²⁵⁵. Ces dernières se défendent en argumentant qu'elles ont dû améliorer leur produit et offrir une protection plus large aux citoyens pour répondre aux conditions minimales prévues par le législateur²⁵⁶. Le ministre de la Justice avait prévu qu'un contrat d'assurance protection juridique répondant aux conditions minimales devrait pouvoir être mis sur le marché pour une prime de 200 euros²⁵⁷. Il sera essentiel, lors de l'évaluation de la loi, d'avoir une vue précise sur l'évolution moyenne du montant de la prime.

En ce qui concerne la problématique du faible taux de souscription, on ajoutera, pour terminer, qu'un même constat est de mise lorsque l'assurance privée est mobilisée pour se substituer à l'aide légale. Tout l'enjeu consiste alors à faire basculer des justiciables de l'aide légale vers l'assurance privée. Ces réformes apparaissent cependant inopérantes

251 B. Bruyr et P. Dambly, « *La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique...* », op. cit., p. 413.

252 D'après les informations transmises par Philippe Dambly. En ce sens, voir : <https://www.assurances.be/assurance-protection-juridique>. Mais, à titre exemplatif, une compagnie telle qu'Ethias, d'après les informations qu'elle communique sur son site internet, applique bien une franchise : « *Une franchise de 250 € sera déduite de notre intervention, sauf si votre différend est réglé à l'amiable ou par le biais d'une médiation extrajudiciaire* » (<https://www.ethias.be/part/fr/assurances/famille/assurance-assistance-legale.html>).

253 <https://www.assurances.be/assurance-protection-juridique>.

254 A titre exemplatif, une prime de 290 euros est prévue pour le produit d'assurance protection juridique de base donnant accès l'avantage fiscal, « *Fisc Access* », chez Arag : <https://www.arag.be/fr/protection-juridique-particulier/vie-privee/>. D'après le journal l'Echo, cité dans l'exposé des motifs de la proposition de loi 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, « *un examen du marché des contrats d'assurance répondant aux conditions pour bénéficier de la réduction d'impôt démontre que le montant de ces primes se situe entre 250 euros et 500 euros* » (« *Protection juridique : l'incitant fiscal anéanti par la hausse des primes* », l'Echo, 1^{er} août 2019) (Proposition de loi 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, Développements, Doc., Ch., sess. extraord. 2019, n° 0463/001, p. 5). Il faut toutefois relever que la plupart des compagnies d'assurance ont mis sur le marché deux produits, un produit de base respectant les conditions minimales de la loi Geens et un produit « *gold* » offrant une couverture élargie des risques juridiques moyennant le paiement d'une prime plus élevée (à ce sujet, voir infra, n° 18).

255 « *Protection juridique : l'incitant fiscal anéanti par la hausse des primes* », l'Echo, 1^{er} août 2019 et Proposition de loi 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, Développements, Doc., Ch., sess. extraord. 2019, n° 0463/001, p. 5 et 6.

256 « *Protection juridique : l'incitant fiscal anéanti par la hausse des primes* », l'Echo, 1^{er} août 2019.

257 Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, visant à permettre la déductibilité totale des primes d'assurances « *protection juridique* », Rapport fait au nom de la commission des finances et du budget, Exposés introductifs, Doc., Ch., 2018-2019, n°3560/005, p. 16 et 17.

et nuisent à l'accès au droit et à la justice des personnes en situation de précarité. La littérature en sociologie a en effet montré que les personnes en situation de pauvreté souscrivent très peu d'assurances privées. En ce qui concerne plus particulièrement l'assurance protection juridique, on ne peut pas dire que les personnes à faibles revenus contractent moins ce type d'assurance parce qu'elles ont droit à une aide juridique de seconde ligne. En effet, les enquêtes démontrent que les personnes sont peu informées de ce qu'elles ont droit à l'aide juridique de seconde ligne. Pour cette raison, on ne peut suivre l'argument suivant lequel les justiciables dorénavant privés de l'aide légale se reporteraient sur l'assurance juridique privée²⁵⁸. Même en Allemagne où l'assurance protection juridique couvre près de la moitié des ménages, on voit que cette assurance est statistiquement beaucoup moins contractée par les personnes à faibles revenus²⁵⁹. Ces personnes ont pourtant intérêt à contracter une telle assurance même si elles ont droit à l'aide juridique légale dès lors que l'aide légale ne couvre pas les coûts de la procédure dans le chef de l'adversaire – honoraires d'avocats et frais de justice – si l'affaire est perdue²⁶⁰.

Le constat que les personnes en situation de pauvreté prennent peu d'assurances privées facultatives pourrait être aggravé par deux risques inhérents à la couverture du risque juridique : l'antisélection et la sélection préalable des risques.

En matière d'assurance protection juridique, il existe tout d'abord un risque important d'antisélection²⁶¹, qui peut aboutir à une spirale à la hausse du montant des primes, nuisant ainsi à l'accessibilité du contrat d'assurance²⁶². Les compagnies d'assurance ne sont pas en mesure d'adapter le montant de la prime en fonction du profil de l'assuré, car il est très difficile de déterminer à l'avance sur la base de critères objectifs et non discriminants si l'assuré a un profil plus ou moins à risque. Pour s'assurer de la rentabilité financière du produit qu'elles mettent sur le marché, elles fixent dès lors le montant de la prime, pour qu'il permette de couvrir les risques juridiques subis par un citoyen moyen. Résultat : ce produit n'est pas attractif pour les personnes qui présentent un profil à faible risque et l'assurance risque d'être principalement contractée par des mauvais profils. Le produit peut alors s'avérer non rentable pour la compagnie d'assurance, l'amenant à augmenter le montant de la prime. Il est trop tôt pour évaluer

258 M. Kilian, « Alternatives to public provision : the role of legal expense Insurance in broadening access to justice : the German experience », *Journal of Law and Society*, vol. 30, n° 1, March 2003, p. 47.

259 M. Kilian et F. Regan, « *Legal expenses insurance and legal aid - two sides of the same coin ? The experience from Germany and Sweden* », op. cit., p. 238 et 243.

260 *Ibidem*, p. 239.

261 D'après la définition figurant sur l'encyclopédie Universalis, « (l')expression antisélection désigne les dysfonctionnements des marchés d'assurance qui résultent de l'information cachée dont les assurés peuvent disposer sur leurs propres risques et qui n'est pas accessible aux assureurs. Pour un barème d'indemnisation donné, l'assureur n'est alors plus en mesure de différencier les primes en fonction des risques : les primes demandées reflèteront donc le coût moyen des sinistres des individus ayant souscrit le contrat en question. Pour des individus « à bas risque », c'est-à-dire dont le coût moyen des sinistres est faible, la prime demandée apparaîtra particulièrement élevée par rapport à la prime actuarielle, tandis qu'elle sera considérée comme relativement faible par les « hauts risques ». En présence d'information cachée sur les risques, les hauts risques seront donc particulièrement demandeurs d'assurance (d'où l'expression antisélection), car ils bénéficient de « subventions croisées » avec les bas risques ayant souscrit le même contrat » (<https://www.universalis.fr/encyclopedie/assurance-economie-de-l-assurance/3-antisélection/>).

262 Voir notamment : M. Kilian, « *Alternatives to public provision : the role of legal expense insurance...* », op. cit., p. 39 ; voir aussi : P. Legros, « *La mutualisation des honoraires d'avocats* », in « *Le coût de la justice* », Actes du colloque de la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, Liège, Editions du Jeune Barreau, 1998, p. 416.

l'existence d'un phénomène d'antisélection sur les produits mis sur le marché par les compagnies d'assurance suite à la réforme de 2019. On notera tout de même qu'un certain nombre de mécanismes de sauvegarde ont été mis en place pour éviter un tel risque, tel que les délais d'attente dans certains types de litiges comme les divorces, la possibilité d'introduire des plafonds maxima d'intervention dans le respect du minimum fixé par le législateur, l'exclusion de la garantie pour les litiges dont la valeur est égale ou inférieure à 1000 euros, etc. Reste que ces mécanismes de sauvegarde nuisent à la qualité du produit, et donc à son attractivité pour les consommateurs²⁶³.

La littérature relève également que le risque juridique est un risque très potestatif et très peu homogène. A partir du moment où l'assurance est facultative et que les assureurs, dans un libre marché, ont le droit de refuser la conclusion d'un contrat d'assurance protection juridique, il existe dès lors un risque important de sélection préalable par les assureurs, nuisant à l'accès à la justice. Pour que le produit reste rentable et éviter d'augmenter le montant de la prime afin que leur produit reste attractif, les compagnies d'assurance sont ainsi tentées de refuser d'assurer les catégories de personnes qu'elles estiment les plus à risque²⁶⁴.

Il est prévu par le législateur belge que le rapport d'évaluation contienne un aperçu détaillé et chiffré des contrats conclus en application de la présente loi et des contrats conclus qui offrent des garanties complémentaires. Pour pouvoir effectivement mesurer l'impact de la réforme sur la facilitation de l'accès à la justice, il sera important de veiller à ce qu'Assuralia inclue des données relatives au montant des primes mais également, si cela est possible, sur le profil socioéconomique des assurés.

Le développement de la protection juridique privée aux côtés de l'aide juridique de seconde ligne ne remédie enfin pas au phénomène de la dualisation de l'accès à la justice²⁶⁵. La réforme de 2019 visant à faciliter l'accès à l'assurance protection juridique va en réalité creuser les différences d'accès à la justice et risque, ce faisant, d'accentuer les inégalités. Ces dernières vont se matérialiser tant au niveau des conditions d'accès qu'en ce qui concerne les prestations.

En ce qui concerne les conditions d'accès, on réalise ainsi que les personnes dont les revenus se situent tout juste au-dessus du seuil d'accès à l'aide juridique de seconde ligne ne bénéficieront pas de la réduction d'impôts si elles souscrivent une police d'assurance protection juridique. Quant aux personnes plus riches, voire très riches, elles bénéficieront de la réduction d'impôts de 124 euros, ce qui les amènera à ne payer que 190 euros de prime (voire moins si la prime est inférieure à 310 euros) pour obtenir la résolution de leur conflit, là où des personnes en situation de pauvreté qui n'ont droit qu'à l'aide juridique partiellement gratuite devront payer jusqu'à 125 euros

263 M. Kilian, « *Alternatives to public provision : the role of legal expense insurance...* », op. cit., p. 39.

264 M. Kilian et F. Regan, « *Legal expenses insurance and legal aid - two sides of the same coin ? The experience from Germany and Sweden* », op. cit., p. 246. Pour illustrer leur propos, les auteurs soulignent qu'ARAG, une de compagnies les plus importantes d'assurance protection juridique en Allemagne, menaçait, au moment où leur article a été publié, de mettre un terme à 4 % de ses contrats, ce qui concerne 80.000 usagers qui ont statistiquement fait jouer leur assurance de manière plus fréquente que les 96 % restants des assurés.

265 En ce sens, voir également : S. Gibens et B. Hubeau, « *Toegang tot justitie en rechtsbijstandsverzekering : over paradoxen en verschillende snelheden* », De juristenkrant, 2017, n° 351, p. 11.

pour obtenir la prise en charge de leur dossier par un avocat « *pro deo* » (contribution propre maximale du bénéficiaire fixée par l'article 508/13/2 du Code judiciaire).

En ce qui concerne les prestations, on observe des différences majeures dans la stratégie de défense des justiciables selon qu'ils relèvent de l'aide juridique ou soit couverts par une assurance privée protection juridique. Alors que l'aide juridique de seconde ligne pousse à la judiciarisation des conflits parce que la voie amiable est peu rémunératrice pour les avocats (voir supra, 2.2.1), les assureurs, à la manœuvre dans l'assurance protection juridique, tendent à privilégier la résolution amiable des conflits pour limiter leur coût d'intervention. Ainsi, alors que les règlements amiables représentent moins de 1 % des prestations encodées par les avocats dans le cadre de l'aide juridique de seconde ligne (entre 2015 et 2017)²⁶⁶, c'est 80 % des dossiers qui sont résolus à l'amiable dans le cadre d'une assurance protection juridique²⁶⁷. Nous y reviendrons plus loin (voir 2.2.2).

Toujours à propos de la qualité des prestations, soulignons encore que, dans le cadre de l'assurance protection juridique privée, un arrêté royal du 28 juin 2019 fixe la rémunération maximale des avocats par prestation qui doit être prise en charge par la compagnie d'assurance. Pour rappel, la compagnie d'assurance dispose toutefois de la faculté de prendre en charge le dépassement de ces montants dans la limite des plafonds de garantie prévus par la loi (voir supra, 2.2.1). La nomenclature proposée repose sur un forfait de 140 euros par heure²⁶⁸. Ainsi, la compagnie d'assurance doit intervenir pour un montant de 140 euros par consultation juridique, car une telle prestation est réputée prendre une heure à l'avocat²⁶⁹. La différence est énorme avec l'aide juridique de seconde ligne où la valeur du point, correspondant à une heure de travail, correspond actuellement à 75 euros, et pourrait être amenée à diminuer dans les années à venir dès lors que le relèvement des seuils d'accès à l'aide juridique intervenu en 2020 pourrait conduire à une augmentation du nombre des prestations accomplies dans le cadre d'une enveloppe budgétaire fermée. Il existe dès lors un risque évident que les avocats

266 E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit., p. 33.

267 Proposition de loi visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, proposition de loi modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, visant à permettre la déductibilité totale des primes d'assurances « *protection juridique* », Rapport fait au nom de la commission des finances et du budget, Exposés introductifs, Doc., Ch., 2018-2019, n° 3560/005, pp. 14-15. En France, le constat est identique : 75 % des dossiers sont résolus à l'amiable (K. Le Bourhis, « *L'assurance protection juridique : vers une « privatisation » de l'accès à la justice ?* », in D. Lochak (dir.), « *Mutations de l'Etat et protection des droits de l'homme* », Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2007, p. 3).

268 J.-F. Jeunehomme, B. Lecarte et J. Wildermeersch, « *L'assurance protection juridique* », Anthémis, Limal, 2020, 2^{ème} édition.

269 *Ibidem*.

consacrent un temps proportionnellement plus important à leurs dossiers couverts par l'assurance protection juridique qu'à leurs dossiers « *pro deo* »²⁷⁰.

Enfin, au moment de l'adoption de la réforme de 2019, certains ont dénoncé que la couverture à laquelle était conditionné l'octroi de l'avantage fiscal était insuffisante²⁷¹. Cette situation risquait, selon eux, de générer l'apparition de deux marchés en matière d'assurance protection juridique : un marché de base répondant aux conditions minimales prévues par le législateur et un marché premium offrant aux assurés une couverture plus large, creusant, encore une fois, les différences d'accès à la justice²⁷². Il semble, sur la base rapide d'une consultation des sites internet des principaux acteurs de l'assurance protection juridique que certaines grandes compagnies d'assurance ont effectivement mis en place deux nouveaux produits sur le marché permettant l'obtention de l'avantage fiscal, l'un offrant la couverture minimale prévue par la loi et l'autre, plus cher, offrant une protection plus étendue.

Tableau 2 – Eléments d'évaluation de l'efficacité de l'assurance privée facultative dans la réalisation de l'accès à la justice

Accès à la justice des personnes en situation de pauvreté	Taux faible de souscription Antisélection Sélection préalable des risques
Egalité d'accès à la justice	Accroissement de la dualisation de l'accès à la justice

2.2.2. Deuxième option : généraliser l'assurance protection juridique privée

Présentation de l'option

Afin de répondre aux différentes faiblesses de l'assurance facultative privée, on pourrait envisager de prendre des mesures pour assurer sa généralisation. Concrètement, cette option peut se réaliser sous deux formes. Il s'agit :

270 Sur le sujet, voir Proposition de loi améliorant l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne par l'augmentation des seuils financiers d'accessibilité, Proposition de loi 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, Rapport de la première lecture fait au nom de la Commission de la justice, Ch., 2019-2020, Doc. 55 0175/006, p. 34 : le représentant de l'OVB y établit une comparaison entre les règles d'indemnisation des avocats en matière d'assurance protection juridique et dans le système d'aide juridique de deuxième ligne. Déjà en 2003, des avocats attireraient l'attention sur ce point et indiquaient que « *la loi devrait inscrire en termes impératifs le principe d'égalité entre toutes les prestations accomplies par les avocats quelles que soient leurs sources de financement* » ou encore que « *la valeur du point ne peut varier selon que la prestation d'avocat intervient dans le cadre d'un bureau d'assistance judiciaire ou dans le cadre d'une assurance* » (Barreau de Bruxelles, Ordre français des avocats, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », op. cit., p. 75).

271 Voir, à titre exemplatif : Communiqué de Test Achats du 22 novembre 2018, « *Assurance protection juridique un avantage fiscal en trompe l'œil* », <https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/presse/assurance-protection-juridique-un-avantage-fiscal-en-trompe-loeil>.

272 *Ibidem*.

- soit de greffer l'assurance protection juridique sur un autre produit d'assurance bénéficiant déjà d'un taux de couverture très important (« *add-on policy* »);
- soit de rendre obligatoire l'assurance protection juridique (« *stand-alone insurance* »).

Nous avons vu que la piste de la greffe a été envisagée en Belgique au début des années 2000. A l'initiative de Laurette Onkelinx, alors Vice-Première ministre et ministre de l'Emploi et de la politique de l'égalité des chances et de Marc Verwilghen, ministre de la Justice, le gouvernement avait déposé un avant-projet de loi visant à rendre obligatoire l'insertion, dans les contrats d'assurance responsabilité civile familiale/vie privée d'un volet protection juridique, qui couvrait déjà 75 à 80 % des ménages en Belgique (voir supra, 2.1). Par ce biais, la Ministre Onkelinx entendait notamment mieux répartir le risque juridique au sein de la population et s'opposer à la sélection des risques opérée par les assureurs dans le cadre de l'assurance facultative²⁷³. On sait que ce projet n'a pas abouti en Belgique. C'est en revanche la voie qui a été empruntée en Suède dès les années 1960 en réponse au « *labour movement* ». L'assurance protection juridique y a été intégrée dans l'assurance habitation (qui inclut notamment la RC familiale)²⁷⁴.

En travaillant sur l'assurance privée, la seconde piste consisterait à rendre l'assurance protection juridique obligatoire. On sait qu'il existe en effet, en Belgique comme ailleurs, des assurances privées obligatoires²⁷⁵. Cette piste a déjà été abordée dans différents Etats mais, à la différence de celle de la greffe, elle n'a, dans aucun de ces pays, passé le cap de la discussion, les assureurs étant les plus farouches opposants à cette alternative²⁷⁶.

Evaluation de l'option

La généralisation de l'assurance privée est tout d'abord un moyen d'améliorer fortement le taux de couverture. Dans la piste de la greffe, la couverture des risques juridiques est obligatoirement insérée dans l'assurance facultative générale, sans que les assurés n'aient la moindre démarche volontaire à accomplir. Et si l'assurance protection juridique est rendue obligatoire, le choix de contracter ou non une police d'assurance protection juridique disparaît purement et simplement, même si, dans la pratique, on sait que certaines personnes, particulièrement si elles se trouvent dans une situation compliquée, ne s'affilieront pas. Asseoir l'assurance protection juridique sur une large collectivité, que ce soit en la rendant obligatoire ou en la greffant sur une

273 Avis émis par la Commission des assurances concernant l'avant-projet de loi sur le contrat d'assurance de protection juridique en vue de favoriser l'accès à la justice, Doc C/2002/9, Bruxelles, le 1^{er} octobre 1992, p. 2, accessible sur <https://www.fsma.be/fr/avis-de-la-commission-des-assurances> : « *L'insertion obligatoire de la couverture « protection juridique » permettrait d'éviter la sélection préalable du risque par les assureurs et d'assurer une plus grande solidarité entre les justiciables* ».

274 I. Schoultz, « *Legal aid in Sweden* », in O. Halvorsen Ronning et O. Hammerslev (dir.), « *Outsourcing legal aid in the Nordic Welfare States* », Palgrave Macmillan, 2018, p. 45.

275 Sur les assurances obligatoires, voir : B. Dubuisson, J. Rogge, « *L'obligation d'assurance. Analyse économique et juridique* », Bruxelles, Kluwer, 2001 ; H. Claassens, « *Verplichte verzekeringen : een nieuw verschijnsel in België ?* », *R.W.*, 1977, pp. 145-180, et, sur l'assurance protection juridique : G. Brunel, « *Faut-il rendre obligatoire l'assurance protection juridique ?* », *Tribune de l'assurance*, janvier 2011, n° 154, pp. 34-36.

276 M. Kilian, « *Alternatives to public provision : the role of legal expense insurance in broadening access to justice...* », op. cit., p. 35.

autre assurance fort développée, permet en outre de mieux répartir le risque et ainsi d'agir sur la défaillance du marché que constitue l'antisélection²⁷⁷.

La généralisation de l'assurance privée vise enfin à limiter la sélection des risques opérée par les assureurs. Cet objectif avait été clairement énoncé par le gouvernement pour justifier sa proposition de greffer l'assurance protection juridique sur l'assurance RC familiale. Dans le cas de la greffe, il faut pourtant souligner l'existence d'un risque que les compagnies d'assurance, n'ayant pas d'autre choix que d'inclure la couverture des risques juridiques dans l'assurance générale, reportent alors le risque de sélection sur l'assurance générale qui, elle, demeure facultative. A ce propos, on relèvera qu'en Belgique, la Commission des assurances, opposée au projet de greffer la protection juridique sur l'assurance RC familiale, avait d'ailleurs répliqué que cette option conduirait tout au plus à un report du risque de sélection sur l'assurance RC familiale²⁷⁸.

Rendre l'assurance obligatoire apparaît ainsi comme une mesure plus efficace pour éviter la sélection des risques que l'option de la greffe sur une assurance à haut taux de couverture mais facultative. A ce sujet, on soulignera que, même si l'assurance protection juridique était rendue obligatoire, les assureurs conserveraient le droit de refuser de contracter. Afin d'éviter que les assureurs cherchent à exclure les « *mauvais risques* », le législateur pourrait envisager d'instituer un mécanisme de compensation entre les assureurs du marché, impliquant que les assureurs qui couvrent en moyenne davantage de bons risques versent une prime aux autres. Une autre possibilité d'éviter la sélection des risques résiderait dans la mise en place de l'équivalent du bureau de tarification pour l'assurance RC automobile, auquel contribueraient tous les assureurs du marché, et auprès duquel pourraient s'affilier les justiciables ne trouvant pas d'assureur sur le marché. Lorsque l'assurance obligatoire est assortie de mesures ad hoc permettant une mutualisation des risques entre assureurs, il est ainsi possible d'éviter la sélection des risques²⁷⁹.

La généralisation de l'assurance privée, par la greffe sur un produit fort répondu ou en la rendant obligatoire, permet donc, comme nous venons de le voir, de répondre à certaines faiblesses de l'assurance privée : augmentation du taux de couverture, limitation de l'antisélection et, avec un bon design, suppression de la sélection des risques. En revanche, l'assurance privée reste affectée d'un problème majeur pour la réalisation de l'égal accès à la justice. En principe, le montant des primes est fixé en fonction de la probabilité de la survenance du risque suivant le profil de risques de l'assuré. Sachant que la probabilité de la survenance du risque juridique est très difficilement évaluable, ce qui ne permet pas d'adapter le montant de la prime à cette

277 H. Cremer et P. Pestieau, « *Assurance privée et protection sociale* », Revue d'économie politique, 2004/5, vol. 114, p. 580.

278 Avis émis par la Commission des assurances concernant l'avant-projet de loi sur le contrat d'assurance de protection juridique en vue de favoriser l'accès à la justice, Doc C/2002/9, Bruxelles, le 1^{er} octobre 1992, p. 2 : « *L'insertion obligatoire de la couverture « protection juridique » permettrait d'éviter la sélection préalable du risque par les assureurs et d'assurer une plus grande solidarité entre les justiciables* », p. 4 et 9, accessible sur <https://www.fsma.be/fr/avis-de-la-commission-des-assurances>. En ce sens, voir également l'avis du Conseil supérieur de la justice rendu lors de son assemblée générale du 18 décembre 2002 (Barreau de Bruxelles, Ordre français des avocats, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », Rapport à l'assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, Lettre du barreau, 2003-2004, 4^{ème} trimestre 2003, p. 58).

279 P.-Y., Geoffard, « *Quelle assurance contre le risque dépendance ?* », Regards croisés sur l'économie, 2010/1, n°7, p. 162.

probabilité, le montant de la prime de l'assurance protection juridique sera uniforme et calculé en vue d'autoriser la couverture des risques juridiques encourus, en moyenne, par la population. Et, en tout état de cause, le mécanisme de l'assurance privée n'a pas de vocation redistributive. Il en ressort que le montant de la prime sera trop élevé pour être accessible aux personnes en situation de pauvreté. C'est d'ailleurs pour cette raison principale que toute tentative de généralisation de l'accès à la justice via l'assurance privée a échoué : les pouvoirs publics, les barreaux et les compagnies d'assurance ne parvenaient pas à s'entendre sur le montant de la prime, pris entre l'enjeu de la sécurisation de l'accès à la justice et de la rentabilité du produit pour les compagnies d'assurance²⁸⁰. En résumé, « *la vocation des assureurs n'est ni sociale ni citoyenne : elle est économique. Ils sont animés par un principe de rentabilité et non par un principe de solidarité, et ce simple fait aura inévitablement des conséquences sur l'effectivité de l'accès à la justice et plus généralement sur le principe d'égalité dans l'accès au service public* »²⁸¹.

L'assurance privée ne soulève pas uniquement des difficultés sur le plan de l'accès au contrat d'assurance. Certaines critiques ont également été formulées quant à la qualité des prestations offertes dans son cadre.

En Suède, les recherches récentes ont montré que depuis que la couverture par une assurance protection juridique exclut l'intervention d'un avocat dans le cadre de l'aide légale (réforme intervenue dans le courant des années 1990), le nombre de procédures judiciaires a décliné de manière importante entre 1997 et 2007. Et ce n'est pas lié au fait que les conflits seraient plus souvent solutionnés par la voie amiable car l'assurance protection juridique ne couvre en Suède que les procédures contentieuses. La baisse du nombre de recours serait liée au délai d'attente intégré dans les contrats d'assurance, au coût de la franchise ou encore à l'exclusion des litiges à faible montant, ce qui soulève d'importantes questions d'accès à la justice²⁸².

En Belgique, le problème se pose différemment. L'assurance protection juridique ne couvre pas que les procédures contentieuses. Elle doit permettre à l'assuré « *de faire valoir ses droits en tant que demandeur ou défendeur, soit dans une procédure judiciaire, administrative ou autre, soit en-dehors de toute procédure* » (article 154 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances). Mais la loi ne garantit à l'assuré le droit, dans le cadre de son contrat, de recourir aux services d'un avocat, qu'il aura librement choisi, que dans deux hypothèses : lorsqu'il faut recourir à une procédure judiciaire, administrative ou arbitrale, et lorsque surgit un conflit d'intérêts avec son assureur (article 156 de la loi du 4 avril 2014). En l'absence de conflit d'intérêt, l'assureur peut donc offrir lui-même les services, via des juristes en interne, durant la phase amiable du litige. Il faut toutefois réserver un sort distinct à la médiation judiciaire ou extra-judiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé qui doit, selon la Cour constitutionnelle, être considérée comme une procédure judiciaire

280 A titre exemplatif, en Belgique, les auteurs de l'avant-projet de loi visant à inclure l'assurance protection juridique dans l'assurance RC familiale s'étaient basés sur une prime de 40 euros, là où l'Union professionnelle des entreprises d'assurance avait proposé une prime de 89,38 euros ouvrant l'accès à une couverture très limitée (Barreau de Bruxelles, Ordre français des avocats, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », Rapport à l'assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, Lettre du barreau, 2003-2004, 4^{ème} trimestre 2003, p. 60).

281 K. Le Bourhis, « *L'assurance protection juridique : vers une « privatisation » de l'accès à la justice ?* », op. cit., 8.

282 I. Schoultz, « *Legal aid in Sweden* », op. cit., pp. 48-51.

au terme de l'article 156 de la loi du 4 avril 2014, pour laquelle l'assuré a le droit au libre choix de l'avocat²⁸³. Enfin, mention peut être faite de la clause d'objectivité qui doit figurer dans tout contrat d'assurance protection juridique et protéger le droit pour l'assuré, en cas de divergence de vues avec son assureur sur la stratégie à adopter dans son dossier, de consulter l'avocat de son choix, dont l'avis sera contraignant pour l'assureur. Cela étant dit, le système belge de l'assurance privée incite ainsi les assureurs à privilégier la voie non contentieuse de résolution des conflits, afin de limiter leurs coûts. Les chiffres, déjà mentionnés plus haut, sont édifiants : 80 % des dossiers sont réglés à l'amiable.

Comme le mettent régulièrement en avant les compagnies d'assurance au moment de la discussion de réformes visant à promouvoir l'assurance privée, la triangulation de la relation entre l'avocat et le justiciable permet d'éviter les risques de surconsommation judiciaire. Mais il existe également un risque que l'assureur fasse passer son intérêt économique, avant l'intérêt du justiciable et de la bonne administration de la justice. En ce sens, il a ainsi été dénoncé que bon nombre d'assureurs sont peu proactifs dans la gestion des dossiers, encourageant parfois leurs clients à accepter une transaction qui leur est défavorable et n'assument pas correctement leur obligation d'information et de conseil²⁸⁴.

Tableau 3 – Éléments d'évaluation de l'efficacité de la généralisation de l'assurance privée dans la réalisation de l'accès à la justice

Accès à la justice des personnes en situation de pauvreté	Prime trop élevée
Egalité d'accès à la justice	Accroissement des inégalités d'accès à la justice

2.3. L'assurance sociale protection juridique : une réponse efficace aux faiblesses de l'assurance privée ?

Dans les paragraphes qui suivent, nous discutons la proposition qui a été évoquée à différentes reprises d'inclure l'aide juridique dans la sécurité sociale²⁸⁵. Il ne s'agirait

283 Cour Constitutionnelle, n°2020-138, 22 octobre 2020. Toute autre interprétation de l'article 156 de la loi, qui conduirait donc à priver l'assuré de la liberté de choisir un conseil dans les procédures de médiation judiciaire ou extrajudiciaire avec l'aide d'un médiateur agréé, violerait les articles 10 et 11 de la Constitution avec l'article 201, § 1^{er}, a), de la directive 2009/138/CE.

284 Voir, à titre exemplatif : Rapport annuel de l'Ombudsman des assurances de 2018, pp.35 et 36 ; V. Callewaert, « L'assurance protection juridique : ambitions, réalités et perspectives », in P.-H. Delvaux (dir.), « La victime, ses droits, ses juges », Larcier, Bruxelles 2009, pp. 35-65 ; I. Reusens, « La saisine de l'avocat en assurance protection juridique », in J.-F. Jeunehomme et J. Wildermeersch, « L'assurance protection juridique. 25 ans d'application de l'arrêté royal du 12 octobre 1990 », Limal, Anthemis, 2016, pp. 63-68 et 74.

285 Voir J.-Fr. Neven, P. Vielle, « L'aide juridique est un droit, il est temps d'agir ! », La Libre, 2 mai 2018 ; P. Jammarr, « Faut-il mutualiser l'aide juridique ? », ASPH (Association socialiste de la personne handicapée), 2017, 16 p. ; Commission de la Justice, Ch. Repr., 1^{er} mars 2004, sess. 51, n° 173, p. 21 à 27, la Ministre précisant (p. 25) que « *de hypothese van een tussenkomst door de ziekenfondsen, door de sociale zekerheid, door een rechtsbijstandsverzekering of andere, moet nog worden geëvalueerd* ». Voir aussi C. Paris, « Faut-il mutualiser ou solidariser les risques judiciaires ? », Bull. Ass., 2004, n° 348, pp. 412-413. Cette auteure est particulièrement réservée sur la proposition qui lui semble ingérable sur le plan financier et porteuse d'un risque d'inflation judiciaire.

pas de généraliser la souscription d'une assurance protection juridique privée via les mutuelles, comme cela a déjà été proposé dans les années 1990 par le bâtonnier Legros²⁸⁶, mais de faire de l'aide juridique une nouvelle branche de la sécurité sociale.

Dans un premier temps, nous montrons comment l'alignement de l'aide juridique sur les principes de la sécurité sociale permet de rencontrer les faiblesses de l'assurance privée dans la réalisation de l'accès à la justice (2.3.1). Forts de ce constat, nous nous attachons dans un second temps à un premier essai d'opérationnalisation de la proposition : nous suggérons de construire l'assurance sociale protection juridique (ou « *assurance juridique* ») sur le modèle de l'assurance soins de santé obligatoire et de faire appel aux acteurs de cette assurance pour sa mise en œuvre²⁸⁷. Ce travail prospectif nous permettra d'identifier les conditions et les difficultés pratiques de l'inclusion de l'aide juridique au sein de la sécurité sociale (2.3.2).

2.3.1. L'assurance sociale protection juridique et la réalisation de l'accès à la justice : des forces liées au principe de solidarité

L'inclusion dans la sécurité sociale impliquerait une mutualisation qui ne serait plus marchande mais solidaire. Comme dans une assurance privée, la sécurité sociale est une technique qui mutualise un risque associé à un aléa de la vie. Ainsi, « *la charge du préjudice né d'un risque affectant un membre du groupe est répartie sur ce groupe et sur l'ensemble des membres qui le composent* »²⁸⁸. Mais à la différence de l'assurance privée qui, dans une logique marchande, repose sur la sélection des risques et des calculs actuariels, la sécurité sociale est fondée sur une solidarité horizontale, qui se matérialise par un principe d'universalité et une solidarité verticale fondée sur un principe de justice redistributive²⁸⁹. Le principe d'universalité est particulièrement opérant au stade de l'accès à l'assurance. Nous verrons qu'il l'est en revanche avec une intensité moindre au stade de la définition des risques couverts et des prestations, dont il s'avère qu'elles peuvent être l'objet d'une universalité ou à l'inverse d'un ciblage plus ou moins marqués, en vue d'être plus efficient dans la recherche de la réalisation d'un égal accès à la justice.

La solidarité horizontale tire son origine du constat que tout en opérant de manière à ce que « *chacun paie le risque à son prix* », la sélection des risques propre à l'assurance privée rend de facto inassurable celui qui « *cumule risque important et revenus modestes* »²⁹⁰. Evitant la sélection à l'entrée, la solidarité horizontale implique au contraire que

286 P. Legros, « *La mutualisation des honoraires d'avocat* », in *Contestation, combats et utopies*, Liber Amicorum Chr. Matray, Larcier, 2015, pp. 343 à 350. Voir aussi : B. Bruyer, Ph. Dambly, « *Les assurances protection juridique obligatoires* », Bull. Ass., 2016/2, pp. 184-185 ; Barreau de Bruxelles, Ordre français des avocats, « *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », op. cit., p. 50.

287 Les missions des mutualités telles qu'elles sont reprises dans la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités devraient donc être élargies.

288 J.-P. Chauchard, J.-Y. Kerbourc'h, C. Willmann, « *Droit de la sécurité sociale* », Paris, LDGDJ, 2013, p. 21

289 Pour une formulation juridique de la solidarité, voir CJUE, arrêt du 17 février 1993, C-159/91 et C-160/91, Poucet et Pistre, §§ 8-12.

290 J.-P. Laborde, « *La solidarité, entre adhésion et affiliation* », in « *La solidarité. Enquête sur un principe juridique* », A. Supiot (dir.), Paris, Odile Jacobs, Collège de France, 2015, p. 115.

chacun ait accès à l'assurance indépendamment de son profil de risque²⁹¹. L'absence de sélection des risques, qui est le corollaire du caractère universel et obligatoire de l'affiliation au régime de sécurité sociale²⁹², est donc de nature à répondre à une difficulté de l'assurance protection juridique que nous avons précédemment identifiée. Dans cette assurance, le niveau de risque propre à chaque participant est difficile à évaluer et peut déboucher sur une forme d'antisélection dans laquelle seules les personnes présentant une forte probabilité de subir le risque d'un procès prennent l'initiative de s'assurer. La solidarité horizontale (qui suppose toutefois que l'assurance soit obligatoire) pourrait ainsi apparaître comme une réponse pertinente au risque d'antisélection qui est latent dans l'assurance privée.

Nous avons vu qu'une première façon de remédier au phénomène de l'antisélection et aux conséquences excluantes du principe de sélection des risques serait de rendre obligatoire la souscription de l'assurance privée, en l'assortissant d'un mécanisme de financement commun par les différents assureurs présents sur le marché de la couverture des « *mauvais risques* ». Cependant, la mise en place d'une assurance privée obligatoire impliquerait de fixer le montant de la prime à un niveau tel qu'elle en deviendrait inaccessible pour les personnes en situation de pauvreté. En revanche, la sécurité sociale se caractérise non seulement par une solidarité horizontale entre les profils de risques, grâce à son caractère obligatoire et universel, mais également par une solidarité verticale entre hauts et bas revenus, à travers le principe de justice redistributive. Cette seconde dimension de la solidarité matérialise la formule « *de chacun selon ses moyens, à chacun selon ses besoins* »²⁹³. Parce qu'elle concrétise un principe de justice distributive, l'assurance sociale peut, à la différence de l'assurance privée, être rendue obligatoire tout en demeurant accessible aux personnes en situation de pauvreté, puisque le montant de la cotisation dépendra du niveau des revenus de chacun.

La forte dimension de solidarité de la sécurité sociale et les contraintes qui en découlent, notamment sur le plan de son caractère obligatoire, conduisent à ne pas l'envisager pour la couverture de tout risque généralement quelconque, mais à la réserver à la couverture des risques identifiés collectivement comme des risques sociaux²⁹⁴. La

291 Ainsi, dans le cas de l'assurance chômage, tous les travailleurs salariés sont couverts par l'assurance chômage indépendamment du fait de savoir si, en fonction de leur niveau de qualification par exemple, ils sont plus ou moins exposés au risque de se trouver sans emploi.

292 Sur le lien entre obligation et solidarité, voir J.-P. Laborde, « *La solidarité, entre adhésion et affiliation* », in A. Supiot (dir.), « *La solidarité. Enquête sur un principe juridique* », Paris, Odile Jacobs, Collège de France, 2015, pp. 109-123.

293 Parmi les formulations de cette idée souvent attribuée au jeune Marx, voir A. Supiot, « *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total* », Paris, Seuil, 2010, p. 160 : « *Le propre de la solidarité, au sens qu'elle a acquis en Droit social, est d'instituer au sein d'une collectivité humaine un pot commun, dans lequel chacun doit verser selon ses capacités et peut puiser selon ses besoins. L'obligation qu'elle fait peser sur chacun de contribuer à la protection de tous relève certainement des devoirs de l'homme, implicitement ou explicitement reconnus par les déclarations des droits fondamentaux. Cette mutualisation substitue au calcul d'utilité individuelle (qu'elle interdit) un calcul d'utilité collective (qu'elle organise)* ». Voir aussi D. Dumont, « *La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale* », Bruxelles, La Chartre, 2012, p. 44 : « *les interventions des assureurs privés sont étroitement corrélées au montant des primes individuelles dont l'assuré s'est acquitté au préalable, tandis que celles auxquelles donnent droit les assurances sociales sont fonction du besoin tel que celui-ci est défini par la collectivité dans les différentes branches de la sécurité sociale* ».

294 La Convention OIT n° 102 Social Security (Minimum Standards), 1952, même si elle ne paraît plus adaptée à la réalité actuelle et comporte des bais de genre importants, a contribué à l'émergence d'une approche commune des risques sociaux.

notion de risque social ne renvoie pas à une conception prédéfinie qui permettrait d'en fixer les limites une fois pour toutes. Il s'agit au contraire d'une notion induite par une rationalité juridique à la fois substantielle et téléologique²⁹⁵, dans laquelle le droit apparaît comme instrument de transformation du réel orienté vers une extension de la liberté réelle et effective pour tous. Le risque social est donc celui que la délibération collective identifie comme tel, à un moment donné, parce que sa couverture apparaît nécessaire au bien-être des individus²⁹⁶. La question préalable qui conditionne donc toute perspective d'inclusion de l'aide juridique dans la sécurité sociale est ainsi de savoir s'il existe un consensus suffisant pour faire de l'accès à la justice un risque social dont la prise en charge est perçue comme nécessaire pour assurer le bien-être de la population, en général. La consécration, dans l'article 23 de la Constitution, du droit à l'aide juridique aux côtés du droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale ou médicale, comme outils à développer pour permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine, pourrait être perçue comme un signal donné en ce sens par le constituant. Les recherches mentionnées en introduction dans la contribution sur les liens entre la privation d'accès à la justice et la pauvreté sont également des éléments qui devraient être pris en compte dans le débat public. Enfin, l'augmentation des coûts du procès observée ces dernières années²⁹⁷, y compris devant les juridictions du travail²⁹⁸, en raison de la majoration très sensible des indemnités de procédure et de l'assujettissement des honoraires d'avocats à la TVA, pourrait contribuer à ce que le risque juridique soit de plus en plus perçu comme un risque social appelant une prise en charge collective. Lors de ce débat, se posera inévitablement la question de la définition du risque, et donc des prestations qui doivent être garanties, ainsi que de l'étendue de la couverture de chacune de ces prestations.

Au cours de ces dernières décennies, on a assisté à un certain discrédit à l'égard des politiques sociales ciblées, c'est-à-dire réservées aux personnes dans le besoin. Ces critiques sont bien connues et ont déjà été partiellement évoquées à propos de l'organisation actuelle de l'aide juridique (supra, 2.1): la vérification et le contrôle des conditions d'accès à la prestation génèrent des coûts administratifs importants ; les prestations ciblées sont associées à des taux importants de non-recours parce que ces dispositifs sont plus complexes, moins connus et plus stigmatisants²⁹⁹ ; enfin, ces dispositifs, parce qu'ils sont concentrés sur un segment de population restreint, manquent de soutien politique, ce qui conduit à les sous-financer³⁰⁰. Les politiques universalisant l'accès aux prestations permettent de répondre à ces critiques. Mais il est

295 D. Dumont, op. cit., p. 37.

296 Voir R. Lafore, « *La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale* », Caisse nationale d'allocations familiales, Informations sociales, n° 157, 2010/1, pp. 18-27.

297 M Petit, « *Les restrictions financières au regard du droit d'accès à la justice* », Revue générale de fiscalité et de comptabilité pratique, 2019/9, pp. 5-19 ; T. Moonen, « *Recht op toegang tot de rechter. Financiële drempels* », N.j.W., n° 409, octobre 2019, pp. 682-697.

298 D. Torfs, « *Financiële drempels bij de toegang tot de arbeidsgerichten* », in A. Van Regenmortel et J. Rozie (dir.), « *Sociaal Procesrecht* », Intersentia, 2018. Voir également la tribune, signée par 43 académiques, membres de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, « *L'accès entravé au procès social* », Revue de droit social, 2018, p. 85.

299 Les liens entre le ciblage et le non-recours sont évoqués par D. Dumont, « *Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique* », op. cit., pp. 377-420.

300 On résume parfois cette conséquence du ciblage par la formule : « *Poverty programs will always be poor programs* ».

souvent reproché à ces dernières de manquer d'efficacité parce qu'elles ne permettraient pas de concentrer les moyens sur ceux qui en ont effectivement besoin, et de réduire ainsi les inégalités. Dans ce contexte, une solution médiane consiste à introduire une dose de sélectivité dans l'universalisme (« *targeting within universalism* »)³⁰¹. Il s'agit, de façon très synthétique, de maintenir l'accès universel à l'assurance mais de prévoir une couverture plus étendue pour les personnes en situation de pauvreté ou dépassant de peu le seuil de la pauvreté. Cette démarche alliant approches universelle et catégorielle apparaît, suivant plusieurs études comparatives, comme la plus efficace pour réduire les inégalités et lutter contre la pauvreté³⁰². L'intervention majorée dans le remboursement des soins de santé, dont nous parlerons plus bas, en est un bon exemple (infra, 2.3.2). L'inclusion de l'aide juridique dans la sécurité sociale pourrait prendre ce chemin : elle couvrirait l'ensemble de la population mais avec une variabilité des niveaux d'intervention en fonction des revenus, caractéristique de la sélectivité dans l'universalisme.

Si on résume les arguments qui plaident en faveur d'une inclusion de l'aide juridique dans la sécurité sociale, on peut tout d'abord retenir qu'elle permettrait d'échapper à la question de la sélection des risques et de l'antisélection qui paraît difficile à résoudre dans le cadre de l'assurance protection juridique privée. La mise en place d'un système universel (qui couvre donc toute la population) apparaît possible dans le cadre d'une assurance sociale, alors que cela semble très compliqué, voire impossible via l'assurance privée.

L'inclusion dans la sécurité sociale permettrait en outre d'éviter les inconvénients du ciblage qui pèsent sur l'organisation actuelle de l'aide juridique, sans pour autant basculer dans une approche totalement universaliste, dont on peut imaginer, avant même d'avoir réalisé une étude économique, que son coût serait très important. Il est en effet possible de préserver les avantages de l'universalisme sans tomber dans les difficultés du ciblage, moyennant une approche de type « *targeting within universalism* ».

301 T. Skocpol, « *Targeting within universalism : Politically viable policies to combat poverty in the United States* », in C. Jenks et P.E. Peterson (eds.), « *The Urban underclass* », Washington, The Brookings Institution, 1991, pp. 411-436. Voir aussi B. Cantillon, W. Van Lancker, « *Le paradoxe de l'État d'investissement social : pourquoi la pauvreté n'a-t-elle pas baissé ?* », Reflets et perspectives de la vie économique, n° 4, 2011, p. 67 ; voir aussi B. Cantillon, « *L'indispensable réorientation de l'assurance dépendance flamande* », Revue belge de sécurité sociale, 2004, p. 13.

302 Ainsi, par exemple, il a été démontré que « *les systèmes d'allocations familiales les plus efficaces intègrent dans une logique universelle un fort taux de sélectivité pour les mères célibataires, un tel système ne devant pas, par définition, entraîner un coût important pour les pouvoirs publics* ». Voir : W. Van Lancker, J. Ghysels, B. Cantillon, « *L'impact des allocations familiales sur le risque de pauvreté des mères célibataires : la Belgique dans une perspective comparative* », Revue belge de sécurité sociale, 2012, p. 359 ; W. Van Lancker, N. Van Mechelen, « *Universalism under siege ? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries* », Antwerp, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleek, Working Paper n° 14/01 ; W. Van Lancker, J. Ghysels et B. Cantillon, « *The impact of child benefits on single mother poverty : Exploring the role of targeting in 15 European countries* », International Journal of Social Welfare, 2015, pp. 210-220.

Tableau 4 – L'assurance sociale protection juridique : une réponse aux faiblesses de l'assurance privée dans la réalisation de l'accès à la justice

	Assurance privée	Assurance sociale
Accès à la justice des personnes en situation de pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> Facultative Faible niveau de souscription Antisélection Sélection préalable des risques Obligatoire Montant de la prime trop élevé 	<ul style="list-style-type: none"> Solidarité horizontale et universalisme (accès) Solidarité verticale et justice distributive
Egalité d'accès à la justice	<ul style="list-style-type: none"> Accroissement des inégalités d'accès à la justice Si facultative : dualisation des voies d'accès à la justice Si obligatoire : prestations identiques pour tous 	<ul style="list-style-type: none"> Diminution des inégalités d'accès à la justice Une voie d'accès à la justice Ciblage dans l'universalisme (prestations)

2.3.2. Premier essai d'opérationnalisation de la proposition : une assurance juridique calquée sur le modèle d'assurance soins de santé obligatoire

Afin de concrétiser la proposition d'intégrer l'aide juridique dans la sécurité sociale, il nous a semblé pertinent de réfléchir l'aide juridique au regard de notre système de soins de santé, dès lors que l'accès à la santé et l'accès à la justice constituent tous deux des biens essentiels (d'ailleurs érigés au rang de droits fondamentaux dans notre Constitution) pour l'ensemble des citoyens, indépendamment de leur statut social, de leur âge et de leur nationalité. L'assurance soins de santé obligatoire est un poids lourd de notre sécurité sociale dont le niveau de performance est jugé globalement satisfaisant³⁰³. Les dépenses courantes de santé représentent 10 % du PIB, ce qui situe la Belgique légèrement au-dessus de la moyenne européenne, tandis que la part des dépenses courantes de santé laissée à charge des patients est très légèrement inférieure à cette moyenne³⁰⁴. Bien entendu, le vieillissement a un impact sur les dépenses qui ont augmenté un peu plus vite que le PIB au cours de ces dernières décennies.

Dans les paragraphes qui suivent, nous cherchons à identifier les principaux défis que poserait, sur le plan juridique, l'adoption d'une assurance sociale protection juridique (que nous appelons par facilité « *assurance juridique* ») sur le modèle de l'assurance soins de santé, en tenant compte de certaines caractéristiques de ce modèle, telles que le libre choix de l'organisme assureur, le libre choix du prestataire, la liberté thérapeutique..., autant de principes que le barreau pourrait souhaiter préserver dans

303 KCE, « *Performance du système de santé belge – Rapport 2019* », ce rapport est disponible via https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE_313B_Rapport_Performance_2019_Rapport%20FR.pdf.

304 Idem, p. 55 – tableau 12.

le cadre de cette inclusion. Concrètement, nous approfondissons la question du champ d'application personnel de l'assurance juridique, la possibilité d'une modulation des remboursements en fonction de la situation de revenus des bénéficiaires, la fixation des barèmes d'honoraires et des obligations des prestataires, c'est-à-dire les avocats. Nous terminons en évoquant brièvement la situation des mutualités qui pourraient devenir des acteurs essentiels dans la mise en œuvre de l'assurance juridique.

Nous n'abordons pas les questions du coût et du mode financement de l'assurance. Une étude économique approfondie devrait être menée pour envisager ces questions. A première vue, le financement pourrait, comme c'est habituellement le cas en sécurité sociale, combiner un subside étatique et des cotisations sociales³⁰⁵. La question du coût de l'assurance juridique est évidemment essentielle mais, pour y procéder, il est important d'identifier, en amont, les modèles envisageables ainsi que les conditions et les limites de sa faisabilité juridique.

Cet exercice doit être mené par des juristes. Un débat devrait également être mené par les parties concernées sur l'étendue de la couverture à offrir par l'assurance. Différentes possibilités pourraient ensuite être chiffrées par l'étude économique. A notre estime, la couverture devrait concerner, à tout le moins, les matières visées à l'article 7 de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique mais l'inclusion de différents contentieux qui, comme la sécurité sociale, ne figurent pas dans cette liste devrait également être envisagée. Il faut également être attentifs au risque de surconsommation juridique et d'inflation judiciaire que pourrait générer l'inclusion de l'aide juridique dans la sécurité sociale. Néanmoins, grâce à un mécanisme de responsabilisation (tel qu'un ticket modérateur) et à un financement adéquat à la fois des actions de prévention et des modes alternatifs de règlement des litiges, ce risque paraît pouvoir être maîtrisé.

L'accès universel à la justice : le champ d'application personnel de l'assurance juridique

La référence au modèle de l'assurance obligatoire soins de santé est tout d'abord intéressant car il offre une couverture quasi-universelle. L'accès à l'assurance soins de santé intervient sans sélection. Les titulaires de l'assurance soins de santé sont énumérés à l'article 32 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994. Aux différentes catégories socio-administratives ainsi visées s'ajoutent les personnes à charge. Globalement, le taux de couverture est de 99 % des personnes inscrites au registre national³⁰⁶.

Plusieurs catégories de personnes n'ont toutefois pas accès à l'assurance soins de santé obligatoire : il s'agit des personnes qui résident sur le territoire sans être inscrites au registre de la population, comme les demandeurs d'asile, les étrangers en séjour illégal ou certains détenus (qui, en règle, bénéficient des soins de santé à charge

305 L'introduction d'une cotisation sociale de 0,1 % dans le régime de sécurité sociale des travailleurs salariés permettrait de doubler les moyens actuellement consacrés à l'aide juridique (soit 106 millions en 2018).

306 KCE, « *Performance du système de santé belge* », op. cit., p. 38.

de l'administration pénitentiaire³⁰⁷) ou encore les personnes qui, pour des raisons administratives ou autres, sont radiées des registres. Ces catégories sont pourtant particulièrement exposées aux risques juridiques et ont actuellement accès à l'aide juridique de seconde ligne.

Dans l'assurance juridique, il conviendrait dès lors d'étendre le champ d'application personnel de l'assurance à ces catégories de personnes. Pour certaines catégories (détenus, demandeurs d'asile, bénéficiaires de l'aide médicale urgente, etc.), cela semble techniquement aisé. Pour d'autres (comme les étrangers en séjour illégal qui n'ont pas sollicité l'aide médicale urgente), cela pourrait passer par un mécanisme comparable à « l'adresse de référence » ou une éléction de domicile (éventuellement au cabinet de l'avocat).

Se calquer sur le champ d'application de l'assurance soins de santé aurait pour conséquence que seules les personnes physiques y auraient accès, à l'exclusion donc des personnes morales et des personnes physiques exerçant une activité d'entreprise. Pour la délimitation des litiges relevant de l'activité d'entreprise d'une personne physique, et qui ne pourraient donc pas être couverts par l'assurance juridique, on pourrait éventuellement s'inspirer de l'article 1675/2 du Code judiciaire qui sert à identifier les dettes pour lesquelles les personnes physiques exerçant ou ayant exercé une activité d'entreprise n'ont pas accès au règlement collectif de dettes³⁰⁸.

Le ciblage dans l'universalisme : la modulation des interventions en fonction du niveau de revenus des bénéficiaires

Un des principes de base de l'assurance soins de santé, en Belgique et ailleurs (en France, notamment), est la responsabilisation des assurés. De manière à éviter la surconsommation médicale, une partie du remboursement est laissée à charge du patient : c'est ce qu'on appelle le ticket modérateur³⁰⁹. En vertu de l'article 37, § 1^{er}, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994, « l'intervention de l'assurance est fixée à 75 % des honoraires conventionnels » tels qu'ils sont fixés notamment dans les accords médico-mutualistes dont il sera question ci-dessous de sorte que le ticket modérateur est, en principe, égal à 25 %³¹⁰. Ce pourcentage fait toutefois l'objet de multiples adaptations, à la hausse ou

307 Article 5 du Règlement du 28 juillet 2003 portant exécution de l'article 22, 11°, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

308 Sur cette disposition, voir, not., Cass. 2 mai 2016, S.15.0112.F ; Cour trav. Mons, 17 avril 2012, 2011/BM/9, Juportal.

309 I. Ficher, « La mise en œuvre de la responsabilisation du patient dans l'assurance obligatoire soins de santé », Revue belge de sécurité sociale, 2004/4, p. 893 : « la gratuité absolue des soins de santé n'est pas souhaitable car elle peut engendrer des recours injustifiés aux prestations de santé de l'assurance obligatoire soins de santé », citant N. Fraselle, « La consommation médicale en Belgique, Evaluation des phénomènes de surconsommation et de malconsommation », Louvain-la-Neuve, Bruxelles, 1990, p. 142-143. Mais la pertinence du ticket modérateur reste controversée, voir Ph. Batifoulouier, « On responsabilise le malade en lui demandant de régler ses soins », in V. Ridde, F. Ouattara (dir.), « 30 idées reçues en santé mondiale », Presses de l'EHESP, 2015, pp. 31-34. Cet auteur considère que faire payer le patient ne contribue pas à limiter ses dépenses mais accroît en revanche les inégalités dans l'accès aux soins et est défavorable à la santé publique.

310 L'intervention du patient est exigible dans tous les cas : si le prestataire médical y renonce, le montant de ses honoraires diminue à due concurrence. Sur la question de savoir si un praticien peut systématiquement renoncer au ticket modérateur dans le but de rendre la médecine plus accessible, voir M. Leclercq, « Un médecin lié par l'accord national définissant les honoraires est-il obligé d'appliquer à ses patients les tarifs prévus par l'accord non seulement en tant que maxima mais aussi en tant que minima ? », J.T.T., 1974, p. 273-275.

à la baisse, qu'il n'est pas nécessaire, pour les besoins des présents développements, de décrire de manière exhaustive³¹¹. Nous nous intéressons en revanche à la justification du ticket modérateur. En 2001, Frank Vandembroucke, à l'époque déjà Ministre des affaires sociales, suggérait de combiner responsabilité et accessibilité, en considérant, d'une part, que « *les tickets modérateurs doivent être suffisamment élevés, surtout lorsque, outre leur fonction de 'frein', ils font également office de source de financement* » et, d'autre part, que « *dans la mesure où ils ne restreignent pas l'accessibilité pour les catégories les plus faibles socialement, ils ne sont pas injustes* »³¹².

Le système des soins de santé tente ainsi d'articuler responsabilisation et accessibilité via un double mécanisme de limitation et de plafonnement des tickets modérateurs, connus sous la dénomination d'intervention majorée (BIM) et de maximum à facturer (MAF). Ce mécanisme est assez illustratif d'une approche qui combine universalisme et sélectivité (supra, 2.3.1). Ces mécanismes pourraient être transposés dans l'assurance juridique. Nous montrons dans les paragraphes suivants que l'assurance juridique pourrait utilement s'adosser à ces mécanismes, plus particulièrement aux catégories de personnes qu'ils permettent de circonscrire en fonction de seuils de revenus, en vue d'octroyer de manière largement automatisée la suppression ou la réduction du ticket modérateur. Le montant du ticket modérateur et les pourcentages de réduction à octroyer devraient quant à eux faire l'objet d'une étude économique spécifique pour être déterminés.

Jusqu'à l'entrée en vigueur d'un arrêté royal du 16 avril 1997³¹³, l'intervention majorée prenait la forme d'une réduction du ticket modérateur accordée à certains pensionnés, veufs, orphelins et bénéficiaires d'indemnités d'invalidité. Catégorisés comme VIPO (pour veufs, invalides, pensionnés et orphelins), ces bénéficiaires pouvaient prétendre, moyennant le respect d'une condition de revenus, à une intervention telle que le ticket modérateur passait de 25 à 10 ou 15 % du montant des prestations. La catégorisation comme VIPO pouvait être perçue comme assez stigmatisante. En 1997 et puis en 1999, parallèlement à une universalisation des soins de santé, la réduction du ticket modérateur a été étendue aux bénéficiaires des minimas sociaux (à l'époque, Minimex, revenu garanti aux personnes âgées, allocations aux personnes handicapées) et puis aux chômeurs de longue durée³¹⁴. À l'époque, la logique catégorielle prévalait toujours de manière exclusive.

Cette logique catégorielle a évolué de manière significative en 2006 avec l'adoption du statut « *omnio* ». Le constat qu'une partie de la population, bien qu'ayant des revenus très modestes, ne pouvait prétendre à une intervention majorée, car elle ne relevait d'aucune des catégories visées par la loi, a été à l'origine de la réforme qui a consisté

311 On se référera, si nécessaire, aux dispositions des articles 37 et 37^{bis} de la loi coordonnée le 14 juillet 1994.

312 F. Vandembroucke, « *Discours du 21 mai 2001 : L'équité dans les soins de santé* », cité par I. Fischer, « *La mise en œuvre de la responsabilisation du patient dans l'assurance obligatoire soins de santé* », op. cit., p. 896.

313 Voir les versions successives de l'article 37, § 19, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994.

314 Article 3 de l'arrêté royal du 16 avril 1997 portant des mesures visant à étendre le droit à une intervention majorée de l'assurance soins de santé à d'autres catégories d'ayants droit, en application des articles 11, 1^o et 49, de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, M.B., 30 avril 1997. Article 12 de la loi du 3 mai 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses, M.B., 4 mai 1999.

à « étendre le droit au tarif préférentiel en matière de soins de santé à tous les ménages dont les revenus se situent en-dessous d'un niveau à déterminer, alors qu'ils ne rencontrent pas la condition de qualité actuellement requise par la réglementation »³¹⁵. Ce statut a été dénommé « omnia », « en tant qu'il protège toutes les personnes économiquement vulnérables sans autre condition »³¹⁶. La réforme a nécessité de résoudre plusieurs difficultés techniques en lien, notamment, avec la définition des revenus du ménage. L'option a été de globaliser ces revenus en présumant une solidarité au sein du ménage, défini en fonction de la situation au « registre national » au 1^{er} janvier de l'année civile concernée³¹⁷. Des seuils différents ont été prévus en fonction du nombre de personnes qui composent le ménage. Lorsque le revenu global du ménage ne dépasse pas les seuils, tous les membres du ménage bénéficient de l'intervention majorée indépendamment de leur revenu individuel.

Depuis 2014, l'intervention majorée est accordée de manière automatique aux personnes qui y ont droit en raison de leur appartenance à une des catégories spécifiques. Lorsque le droit est revendiqué sur la base de l'insuffisance des revenus, une demande doit encore être introduite auprès de l'organisme assureur³¹⁸. Depuis 2015, un échange de données est toutefois organisé avec l'administration fiscale de manière à ce que les mutualités puissent repérer, parmi leurs affiliés, les ménages qui pourraient prétendre à l'intervention majorée³¹⁹. La prestation reste ainsi acquise sur demande mais avec un mécanisme de contrôle automatisé. Ce mécanisme a été justifié par le fait qu'en 2013, le Gouvernement avait estimé à 500.000 le nombre d'assurés sociaux ne disposant pas encore de cet avantage alors qu'ils se trouvaient dans les conditions financières pour en bénéficier³²⁰. Selon les derniers chiffres disponibles (qui concernent l'année 2019), le nombre de bénéficiaires de l'intervention majorée est actuellement de l'ordre de 2.160.770, soit 19,2 % du total des bénéficiaires de l'assurance soins de santé alors que ce pourcentage était de 17,3 % en 2012 et de 13,1 % en 2005. Il semble que cette évolution est pour partie liée à l'amélioration des mécanismes permettant de toucher les bénéficiaires potentiels.

315 Projet de Loi-programme (I), exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 51/2773 n° 001, p. 123.

316 Projet de Loi-programme (I), exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 51/2773 n° 001, p. 123. La dénomination a changé en 2016 : depuis lors, on parle de « l'intervention majorée » tant pour ceux qui appartiennent aux catégories particulières que pour ceux qui en bénéficient sur la base des revenus du ménage.

317 Cette solution peut sembler discutable en ce qu'elle s'écarte de l'objectif d'individualisation des droits que la sécurité sociale peine toujours à concrétiser.

318 Arrêté royal du 15 janvier 2014 relatif à l'intervention majorée de l'assurance visée à l'article 37, § 19, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

319 Articles 19 et 20 de l'arrêté royal du 15 janvier 2014. Ces articles forment une section intitulée « Organisation d'un flux permettant aux mutualités d'identifier les bénéficiaires potentiels ».

320 Communiqué du Conseil des Ministres du 24 octobre 2013.

Récemment, la catégorie des bénéficiaires de l'intervention majorée a été utilisée pour étendre le champ d'application du tarif social énergie³²¹. Le droit est octroyé automatique sans qu'aucune démarche individuelle ne doive être entreprise : c'est le SPF Économie qui communique tous les trois mois au fournisseur d'énergie la liste des clients qui ont droit au tarif social. On pourrait également procéder de la sorte pour l'assurance juridique de manière à ce que tous les bénéficiaires de l'intervention majorée aient droit, dans le cadre de l'assurance juridique, à une suppression ou à une forte diminution du ticket modérateur. Cela concernerait 20 % environ de la population ; ce segment recouvre les personnes qui se trouvent en-dessous ou juste au-dessus du seuil de pauvreté.

Pour permettre à la classe moyenne d'accéder à la justice et accroître l'adhésion à l'assurance juridique, il faudrait selon nous garantir ensuite une progressivité du ticket modérateur en fonction des revenus³²². Pour ce faire, on pourrait se baser sur les cinq tranches de « *revenus des ménages* » mobilisées dans le cadre du Maximum à facturer (MAF). Pour rappel, cinq tranches de revenus y sont mobilisées : elles concernent les ménages dont les revenus imposables se situent entre 20.000 et 50.000 euros. L'objectif serait d'assurer une dispense ou une réduction automatique du ticket modérateur en s'adossant aux tranches de revenus déjà utilisées dans le cadre du MAF.

Les relations avec les prestataires : barèmes d'honoraires et déconventionnement

Comme indiqué précédemment, l'article 34 de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 énumère les types de prestations de santé pouvant donner lieu à remboursement. Sur cette base, un arrêté royal (« *la nomenclature des soins de santé* ») énumère les prestations effectivement remboursées et précise le taux et les conditions du remboursement. Ainsi, certaines prestations ne sont remboursées que si elles ont été réalisées ou prescrites par un prestataire justifiant d'une qualification particulière (médecin-spécialiste, par exemple) ou encore si elles ont été préalablement autorisées par le médecin-conseil de la mutuelle. Dans le cadre de l'assurance soins de santé, la valeur de la prestation devant servir au remboursement est établie sur la base d'accords conclus au sein d'une Commission composée des représentants du corps médical et de représentants des

321 Voir l'arrêté royal du 28 janvier 2021 complétant la liste des clients protégés résidentiels visée à l'article 15/10, § 2/2, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations et à l'article 20, § 2/1 alinéa 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant modification de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises de gaz naturel et les règles d'intervention pour leur prise en charge ainsi que de l'arrêté royal du 29 mars 2012 fixant les règles de détermination du coût de l'application des tarifs sociaux par les entreprises d'électricité et les règles d'intervention pour leur prise en charge, M.B., 1^{er} février 2021. Le législateur a conditionné l'extension au fait que le titulaire du compteur (le « *client résidentiel* ») soit « *par lui-même* » bénéficiaire de l'intervention majorée, là où on aurait pu s'attendre que soit retenue comme seule condition le fait qu'un membre au moins du ménage soit bénéficiaire de l'intervention majorée. Cette option a suscité des observations du Conseil d'Etat, dans son avis n° 68.678, n° 8.

322 Une proposition en ce sens avait déjà été formulée par l'Ordre français des avocats du Barreau de Bruxelles en 2003 (« *Ne pas tomber sous le coût de la justice* », Rapport à l'assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, Lettre du barreau, 20003-2004, 4^{ème} trimestre 2003, p. 34).

organismes assureurs (mutuelles)³²³. Les accords supposent une majorité qualifiée parmi les représentants du corps médical et parmi les représentants des organismes assureurs³²⁴. Ces accords qui comprennent des engagements en matière d'honoraires et de prix peuvent aussi comprendre des « *engagements en matière de gestion du volume, d'utilisation rationnelle et de prescription judicieuse des prestations* »³²⁵. Leur objet peut donc être relativement large et aborder différentes modalités d'organisation de l'assurance (en ce compris dans le but de modérer certaines dépenses). Il est précisé qu'ils doivent en tout cas contenir des mécanismes de correction susceptibles d'entrer en action aussitôt que l'objectif budgétaire annuel partiel est dépassé ou risque d'être dépassé³²⁶. Ces accords doivent être soumis au Comité de l'assurance, pour approbation, et au Conseil général, pour constater leur compatibilité budgétaire³²⁷. Ils doivent ensuite être approuvés par le Conseil des Ministres³²⁸.

Les dispositions relatives aux accords médico-mutualistes pourraient aisément être transposées à l'assurance juridique : on peut en effet imaginer que les barèmes d'honoraires devant servir de base aux remboursements soient négociés au sein d'une commission dans laquelle siègeraient des représentants des barreaux et des organismes assureurs. Si on devait transposer les mécanismes en vigueur pour les honoraires médicaux, cette commission n'aurait pas les mains libres sur le plan budgétaire puisque les négociations se dérouleraient sous le contrôle du Gouvernement. Il faudrait évidemment veiller à ce que les justiciables soient correctement représentés au sein des différentes instances des organismes assureurs.

Le droit européen de la concurrence interdit en principe les accords tarifaires entre entreprises ou fédérations d'entreprises lorsque ces accords concernent des activités économiques³²⁹. La question se pose de savoir si le droit européen s'opposerait à la conclusion des accords ici envisagés entre les barreaux et les organismes assureurs, de la même manière que s'est posée la question de la validité des accords portant sur les conditions de remboursement des soins de santé conclus dans le cadre des régimes nationaux de sécurité sociale. Nous résumons brièvement les éléments de la jurisprudence européenne qui nous semblent pertinents.

Il résulte de la jurisprudence Poucet et Pistre³³⁰ qu'en raison du principe de solidarité qu'ils mettent en œuvre, les organismes de sécurité sociale sont susceptibles d'échapper aux obligations qui pèsent sur les entreprises, leurs activités pouvant ne pas être considérées comme des activités économiques. Dans cette affaire, il a été constaté

323 Loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994, art. 50, § 1 ; voir Ph. Gosseries, « *La collaboration des médecins et des praticiens de l'art dentaire à l'assurance maladie obligatoire* », J.T.T., 1970, pp. 49-53.

324 Loi coordonnée, art. 50, § 2, alinéa 4. Dans un premier temps, majorité des $\frac{3}{4}$ dans chaque camp, ou majorité simple (au moins 50 %) dans chaque camp mais devant être confirmée une seconde fois.

325 Loi coordonnée le 14 juillet 1994, art. 51, § 2, al. 1.

326 Loi coordonnée le 14 juillet 1994, art. 51, § 2, al. 2.

327 Loi coordonnée le 14 juillet 1994, art. 51, § 1^{er}.

328 Loi coordonnée le 14 juillet 1994, art. 51, § 1^{er}, alinéa 3.

329 Voir TFUE, art. 101.

330 Cour de Justice de l'Union Européenne, arrêt du 17 février 1993, C-159/91 et C-160/91, Poucet et Pistre, §§ 8-12.

que « la solidarité se concrétise par le fait que ce régime est financé par des cotisations proportionnelles aux revenus de l'activité professionnelle (...) alors que les prestations sont identiques pour tous les bénéficiaires. En outre, les personnes qui ne relèvent plus de ce régime conservent leurs droits aux prestations pendant un an, à titre gratuit. Cette solidarité implique une redistribution du revenu entre les plus nantis et ceux qui, en l'absence d'un tel régime et compte tenu de leurs moyens et conditions de santé, seraient privés de la couverture sociale nécessaire »³³¹.

Dans l'affaire Garcia, la Cour de Justice est arrivée à la même conclusion après avoir relevé l'existence d'un mécanisme de solidarité qui serait inopérant si l'affiliation n'était pas obligatoire³³². De même, dans son arrêt Cisal, la Cour a jugé qu'un régime d'assurance contre les accidents du travail ne constitue pas une activité économique dès lors que l'affiliation est obligatoire, que le taux des cotisations n'est pas systématiquement proportionnel au risque assuré et que le montant des prestations versées n'est pas nécessairement proportionnel aux revenus de l'assuré³³³.

En résumé, en présence d'un « élément de redistribution dans l'intérêt de la solidarité sociale » (affiliation obligatoire, absence de lien entre la cotisation et le niveau des prestations, etc.), un régime de sécurité sociale est susceptible d'échapper à la notion d'activité économique³³⁴. Ainsi en est-il, en particulier, lorsque « la redistribution n'est pas accessoire à une autre activité qui pourrait exister indépendamment de celle-ci » et que le « régime consiste au contraire entièrement dans une redistribution imposée par l'État » au profit d'une catégorie de bénéficiaires³³⁵.

L'assurance juridique établie selon le modèle de l'assurance soins de santé ne devrait dès lors pas être considérée comme une activité économique. En effet, elle serait financée par une subvention de l'État ainsi que par des cotisations sociales déterminées en fonction du niveau des revenus, sans corrélation avec le niveau de risque juridique. Quant au niveau des interventions, il dépendrait du niveau des revenus du ménage (via une dispense de 0 à 100 % du ticket modérateur effectivement dû), sans égard au montant des cotisations versées. A la différence des barèmes d'honoraires minima et maxima qu'il avait été envisagé d'instaurer dans les années 1990 en vue de couvrir l'ensemble des activités des avocats, le barème ici envisagé ne serait, nous semble-t-il,

331 Idem, § 10 ; voir aussi §§ 11 et 12 : « dans le régime d'assurance vieillesse, la solidarité s'exprime par la circonstance que ce sont les cotisations versées par les travailleurs en activité qui permettent de financer les pensions des travailleurs retraités. Elle se traduit également par l'octroi de droits à pension sans contrepartie de cotisations et de droits à pension non proportionnels aux cotisations versées. Enfin, la solidarité se manifeste entre les différents régimes de sécurité sociale, les régimes excédentaires participant au financement des régimes qui ont des difficultés financières structurelles ».

332 CJUE, arrêt du 26 mars 1996, C-238/94, Garcia, § 14 : « des régimes de sécurité sociale, qui, comme ceux en cause dans les affaires au principal, sont fondés sur le principe de solidarité, exigent que l'affiliation à ces régimes soit obligatoire, afin de garantir l'application du principe de la solidarité ainsi que l'équilibre financier desdits régimes ».

333 CJUE, 22 janvier 2002, C-218/00, Cisal, §§ 37-38 : « la finalité sociale d'un régime d'assurance n'est pas en soi suffisante pour exclure que l'activité en cause soit qualifiée d'activité économique » mais en l'espèce « plusieurs éléments permettent d'établir que le régime d'assurance en cause au principal met en œuvre le principe de la solidarité ».

334 Voir CJUE, AOK, C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-355/01, conclusions de l'avocat général M.F.G. Jacobs, présentées le 22 mai 2003, point 32 : « il nous semble clair que, si les activités des régimes obligatoires de sécurité sociale tels que ceux en cause dans les affaires Cisal et Poucet et Pistre ne sont pas qualifiées d'économiques, c'est parce qu'elles sont incompatibles, même sur le plan des principes, avec la possibilité qu'une entreprise privée les exerce ».

335 Idem, point 33.

pas contraire au droit européen puisqu'il serait indispensable à l'assurance juridique dont le fonctionnement reposerait entièrement sur un principe de solidarité et de redistribution. En pratique, pour établir qu'il ne faut pas lui appliquer le régime propre aux activités économiques, il pourrait être démontré que l'absence de toute sélection des risques et de segmentation tarifaire indexée sur le risque juridique ne permettrait pas qu'une telle prestation soit prise en charge, dans les mêmes conditions, par une entreprise privée³³⁶.

Dans le cadre des accords médico-mutualistes, les médecins ont, à titre individuel, la possibilité de refuser les barèmes. Cette question, particulièrement sensible, est le résultat d'un compromis. Du point de vue de la sécurité sociale, il est important, pour garantir un accès effectif aux soins et pour contenir les dépenses, de contrôler les honoraires des dispensateurs de soins. Les tarifs résultant des accords sont donc, en principe, obligatoires. Les organisations représentatives du corps médical, s'appuyant sur les principes de la médecine libérale, ont toutefois fait valoir avec succès que la libre fixation des honoraires est nécessaire pour garantir l'attractivité des professions médicales et ainsi garantir des soins de qualité³³⁷.

De là découle la possibilité pour les médecins et les dentistes de ne pas adhérer, à titre individuel, aux tarifs : ils sont alors « *déconventionnés* » et peuvent pratiquer des honoraires libres. Le nombre de refus ne peut cependant dépasser un certain seuil car il est important que la population ait accès à une offre suffisante de médecins conventionnés. Il est dès lors prévu que les accords médico-mutualistes n'entrent en vigueur que s'ils ne sont pas rejetés par plus de 40 % des médecins ou par plus de 50 % des généralistes et 50 % des spécialistes³³⁸. Les médecins sont tenus par la loi d'informer clairement leurs patients s'ils sont *déconventionnés*³³⁹. Les patients de médecins *déconventionnés* conservent le bénéfice du remboursement qu'ils auraient obtenu s'ils s'étaient adressés à un médecin conventionné.

Comme les médecins, les avocats sont attachés à la possibilité de fixer librement leurs honoraires. En l'état actuel, la participation à l'aide juridique (dans laquelle les honoraires sont faibles et ne sont pas fixés librement) est facultative. En ce qui concerne l'assurance privée, nous avons vu que les forfaits fixés par prestation ne constituent pas

336 Comparer avec CJUE, 18 mai 2000, C-206/98, Commission/Belgique. Il ne résulte que l'activité de l'assureur-loi reste une activité économique. Voir, en particulier, les conclusions de l'avocat général, point 15, Rec., I, p. 3520-3521.

337 Selon l'article 15, alinéa 2, de l'AR n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, « *sans préjudice de l'application des taux éventuellement fixés par ou en vertu de la loi ou prévus par des statuts ou par des conventions auxquelles les praticiens ont adhéré, ceux-ci fixent librement le montant de leurs honoraires, sous réserve de la compétence, en cas de contestation, de l'Ordre dont ils relèvent ou des tribunaux* ». Ainsi, dans le cadre de l'assurance soins de santé, le médecin qui refuse les accords tarifaires fixe librement ses honoraires.

338 Loi coordonnée, art. 50, § 3. Voir aussi Ph.Gosseries, « *La collaboration des médecins et des praticiens de l'art dentaire à l'assurance maladie obligatoire* », J.T.T., 1970, p. 50. Le pouvoir exécutif dispose toutefois de la possibilité, au cas où un accord ne peut être conclu ou ne peut entrer en vigueur, de rendre les tarifs d'honoraires obligatoires. L'article 50, § 11, alinéa 1, de la loi coordonnée précise en effet que, si à la date d'expiration d'un accord, aucun nouvel accord n'a été conclu ou si un nouvel accord ne peut pas entrer ou rester en vigueur dans toutes les régions du pays, le Roi peut, pour l'ensemble du pays ou pour certaines régions du pays et pour toutes ou certaines prestations et pour toutes ou certaines catégories de bénéficiaires, fixer des tarifs maximum d'honoraires.

339 Loi coordonnée, art. 73 : « *les dispensateurs de soins sont tenus d'informer clairement les bénéficiaires sur leur adhésion ou sur leur refus d'adhésion aux accords ou conventions qui les concernent* ».

un barème puisque ces forfaits indiquent uniquement les montants pris en charge par l'assurance mais laissent les avocats libres de fixer le prix de leurs prestations au-delà de ce forfait, avec pour seule conséquence que le montant allant au-delà du forfait sera laissé à la charge de l'assuré (voir supra, 2.2.1). L'attachement des avocats à la liberté tarifaire n'implique pas nécessairement qu'il faille prévoir une possibilité de déconventionnement qui, dans le cas des médecins, résulte moins d'une rationalité juridique déterminée que du rapport de force ayant existé au moment où elle a été concédée.

A première vue, dans le cas de l'assurance juridique, conditionner l'entrée en vigueur des barèmes à un pourcentage maximum de refus individuels n'aurait pas beaucoup de sens car il y a une frange du barreau qui ne travaille que pour les entreprises et ne sera d'office pas intéressée par l'assurance juridique. L'équivalent n'existe pas pour les médecins dont les patients sont toujours des personnes physiques. Partant de là, on peut imaginer deux scénarios dans lesquels l'accent serait mis sur le droit du justiciable à une intervention financière. Un premier scénario consisterait à prévoir une possibilité de déconventionnement et de liberté tarifaire, en maintenant, dans tous les cas, le droit du justiciable à obtenir un remboursement selon le barème. Dans un second scénario, aucune possibilité de déconventionnement ne serait prévue, l'avocat ayant toutefois la possibilité d'annoncer, comme c'est le cas aujourd'hui avec l'aide juridique, qu'il n'intervient pas dans le cadre de l'assurance juridique.

Le premier scénario respecterait mieux le principe du libre choix de l'avocat mais représenterait un coût supérieur pour la collectivité tandis que la faisabilité du second serait conditionnée par l'existence d'une offre suffisante, en nombre et en qualité, d'avocats disposés à travailler selon le barème. Une étude économique devrait se pencher sur ces deux scénarios.

Les mutualités : nouveaux acteurs de l'assurance juridique ?

Issues de l'association volontaire de personnes physiques, les mutualités ne sont ni des organismes financiers, ni une administration³⁴⁰. Définies comme « *des associations de personnes physiques qui, dans un esprit de prévoyance, d'assistance mutuelle et de solidarité, ont pour but de promouvoir le bien-être physique, psychique et social (et) exercent leurs activités sans but lucratif*³⁴¹ », les mutualités présentent une certaine solidité dans le paysage institutionnel et social belge. Réparties en unions nationales, elles occupent environ 14.000 équivalents temps plein³⁴². Leur coût de fonctionnement dépasse le milliard d'euros³⁴³.

Selon Paul Jamar, les points forts de l'implication des mutualités dans le fonctionnement de l'assurance soins de santé sont leur totale « *imbrication dans le tissu social ; la libre adhésion des membres ; le réseau dense de points d'accès ; la concurrence limitée à l'assurance complémentaire, mais réelle ; l'expérience de la gestion et de la négociation, la*

340 P. Jamar, « *Faut-il mutualiser l'aide juridique ?* », op. cit., p. 5.

341 Loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, art. 2.

342 Rapport adopté le 11 janvier 2017 par l'assemblée générale de la Cour des comptes, p. 8.

343 Idem, p. 9. Observons que cela représente environ 3,3 % des dépenses de l'assurance soins de santé.

représentation des membres ; la gestion démocratique et solidaire ; le contrôle strict »³⁴⁴. Il est certain que la densité de leur réseau de points de contact plaide en faveur du choix des mutualités comme acteur central de l'assurance juridique. Leurs activités connaissent par ailleurs actuellement une certaine diversification découlant notamment de ce qu'elles assument certaines missions en matière de soins de santé et d'assistance aux personnes qui ont été transférées aux entités fédérées à la suite de la sixième réforme de l'État. C'est ainsi qu'en Wallonie, elles gèrent, depuis le 1^{er} janvier 2021, l'allocation pour l'aide aux personnes âgées (qui précédemment était du ressort du SPF Sécurité sociale). On pourrait voir dans cette évolution, une certaine agilité augurant d'une meilleure réceptivité à l'idée de devenir l'acteur central de l'assurance juridique. Sur le plan juridique, la définition des missions des mutualités devrait évidemment être élargie³⁴⁵.

Nous avons passé en revue différents mécanismes de base de l'assurance soins de santé (tels que la responsabilisation avec garantie d'accessibilité organisée via la modulation du ticket modérateur, les accords médico-mutualistes et les missions des mutualités), pour constater qu'il semble techniquement possible de mettre en place une assurance qui s'inspirerait et s'adoserait à certains mécanismes de l'assurance soins de santé et ferait, pour sa mise en œuvre, appel aux mutualités. Sur le plan de l'accès à la justice, cette assurance permettrait de décroiser l'aide aux justiciables les plus vulnérables, d'élargir le cercle des bénéficiaires (et d'ainsi prévenir la précarisation que la survenance d'un procès peut provoquer au sein de la classe moyenne, notamment), d'automatiser l'octroi des interventions et, plus généralement, d'éviter les défauts d'une prestation ciblée fondée sur une enquête sur les ressources (taux important de non-recours et dualisation des voies d'accès à la justice).

Comme déjà évoqué, ce premier essai d'opérationnalisation institutionnelle et juridique devrait impérativement être complété par une analyse économique permettant d'estimer le coût de l'assurance juridique en fonction de différents paramètres, tels que la part des honoraires laissée à charge des justiciables dont les revenus dépassent un certain seuil, l'exclusion ou non de certains contentieux, le maintien ou non du remboursement lorsque le prestataire n'est pas conventionné, etc.

Il faut par ailleurs garder à l'esprit que la réforme ici envisagée n'a aucune implication sur le mode de rémunération des avocats. Elle ne permet dès lors pas de rencontrer certaines carences de l'aide juridique, dont il sera question dans la section suivante, telles que le manque d'interdisciplinarité et l'attention trop faible à la prévention des litiges. Rencontrer ces faiblesses nécessite de travailler par ailleurs sur le mode de rémunération des prestataires de l'aide juridique.

344 P. Jamar, « *Faut-il mutualiser l'aide juridique ?* », op. cit., p. 9.

345 Loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, art. 3.

3. Les alternatives au mode de rémunération des prestataires de l'aide juridique de seconde ligne : l'octroi d'un revenu mensuel fixe

Dans cette troisième section, nous ne nous intéressons plus aux alternatives au financement de l'accès à la justice. Nous nous penchons sur les alternatives au mode de rémunération des prestataires de l'aide juridique de seconde ligne, c'est-à-dire des avocats. Afin de mettre en place un système efficace d'accès à la justice, on ne peut en effet se concentrer uniquement sur le financement du système. Il faut également s'intéresser, en aval, à la manière dont sont rémunérés les prestataires de l'aide juridique. Nous démontrerons en effet que celle-ci a en effet un impact direct sur l'accès aux prestations juridiques ainsi que sur leur qualité, en particulier pour les personnes en situation de pauvreté.

Nous commençons par détailler les faiblesses dans la réalisation de l'accès à la justice, démontrées de longue date, du modèle d'organisation de l'aide légale dans lequel les avocats sont rémunérés à l'acte, c'est-à-dire en fonction des prestations effectuées dans les dossiers dans lesquels ils ont été désignés. Il s'agit du système retenu en Belgique pour l'aide juridique de seconde ligne (3.1). Nous montrons ensuite l'intérêt de créer, en complément du système actuel, des structures dans lesquelles les avocats recevraient une rémunération fixe, et ce au regard de l'objectif d'améliorer l'accès à la justice (3.2). Pour terminer, nous examinons comment cette proposition pourrait être concrètement opérationnalisée, en nous inspirant du système d'aide juridique écossais mais aussi du modèle des maisons médicales au forfait (3.3).

La rémunération fixe des avocats dans le cadre de l'aide juridique est une solution qui peut être intégrée facilement dans le système actuel d'aide juridique de seconde ligne³⁴⁶. Mais elle pourrait également être mise en place dans le cadre d'un système d'assurance sociale, où les avocats pourraient alors opter entre une rémunération à l'acte et une rémunération au forfait, comme c'est d'ailleurs le cas en matière de soins de santé.

3.1. La dénonciation des faiblesses du système « *judicare* » et de la rémunération à l'acte pour réaliser l'accès à la justice en Belgique et ailleurs : une vieille et longue histoire

Il existe plusieurs modèles d'organisation de l'aide juridique dans le monde. Le système d'aide juridique belge est organisé selon le système « *judicare* ». Dans ce système, toutes les avocates et tous les avocats, parfois moyennant une formation ou un examen, peuvent assister et représenter des personnes bénéficiaires de l'aide juridique, en contrepartie d'une rémunération par des fonds publics. Leur rémunération consiste

346 C'est dans ce cadre que cette solution a été pensée, voir : E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit.

en un taux horaire ou, bien plus souvent, en un forfait par dossier ou par acte³⁴⁷. En Belgique, c'est la rémunération à l'acte qui est appliquée, la nomenclature attribuant un certain nombre de points ayant une valeur monétaire à chaque type de prestation. Dans le système « *judicare* », ce sont principalement les barreaux qui s'occupent de l'organisation pratique de l'aide juridique (contrôle de qualité, formation, désignation des avocats, etc.), en toute indépendance de l'État³⁴⁸. Ce système repose ainsi sur une organisation libérale des services juridiques : il obéit à une logique de marché dans laquelle les avocats sont libres de prendre des dossiers d'aide juridique³⁴⁹.

Le système « *judicare* » est l'organisation de l'aide juridique la plus ancienne et la plus courante³⁵⁰. La prépondérance de ce système est notamment liée au fait que, dans de nombreux États, l'aide juridique était historiquement prise en charge gratuitement par les avocats de pratique privée au sein de leur cabinet (logique de charité)³⁵¹.

Ce système présente divers avantages. Les prestataires de l'aide sont théoriquement nombreux, puisque toutes les avocates et tous les avocats peuvent y contribuer. Il est comparativement peu onéreux pour les États et ne requiert pas la mise en place de structures administratives indépendantes pour administrer l'aide juridique ; l'aide juridique est déléguée aux barreaux.

La rémunération à l'acte, propre au système « *judicare* », n'est pas sans conséquence sur l'accès à la justice, en particulier pour les personnes en situation de pauvreté. Différentes faiblesses du système ont ainsi été observées dans la littérature internationale. Tout d'abord, les bénéfices économiques tirés du traitement de certains dossiers d'aide juridique (en fonction de la matière ou du type de public) ne sont comparativement pas toujours avantageux³⁵². Certaines matières, personnes ou zones géographiques se retrouvent ainsi délaissées par des avocats qui n'y trouvent pas leur compte d'un point de vue financier³⁵³. Ce mode de rémunération va ensuite de pair avec une approche prioritairement curative et individuelle³⁵⁴. Curative car l'avocat intervient généralement « *en aval* » des problèmes, dans la mesure où ce sont essentiellement les prestations

347 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global Study on Legal Aid* », New York & Vienne, 2016, pp. 44 à 45.

348 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global Study on Legal Aid* », op. cit., pp. 44 à 45 ; R.L. Spangenberg and M.L. Beeman, « *Indigent defense systems in the United States* », *Law and Contemporary Problems*, vol. 58, n° 1, 1995, p. 33.

349 S. Gibens et B. Hubeau, « *Socially responsible legal aid in Belgian society: time for a thorough rethink ?* », *International Journal of the Legal Profession*, vol. 20, n° 1, 2013, p. 78 (« *this is a service that is perfectly adapted to the legal professional, who can thus act in an entirely entrepreneurial manner in the public space of legal aid* »).

350 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global Study on Legal Aid* », op. cit., p. 38 et p. 106.

351 A ce sujet, voir : A. Lejeune, « *Conscientiser les individus au droit : la construction sociale des besoins et demandes juridiques* », *Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 26, n° 3, pp. 566-567.

352 Rapport présenté aux Ministres et au Scottish Legal Aid Board, « *Strategic Review on the Delivery of Legal Aid, Advice and Information* », 2004, p. 125, <https://www2.gov.scot/Publications/2004/11/20182/45886> (« *It needs to be recognised that the judicare method of provision relies on the effective functioning of a market : on demand for services ensuring adequate supply and on supply being appropriate for the demand. Herein lies the weakness of this method : in its reliance on the market and on private practitioners it cannot guarantee supply, whether in terms of specific levels, full geographic coverage or specific legal field coverage* »).

353 *Ibidem*.

354 S. Gibens et B. Hubeau, « *Socially responsible legal aid in Belgian society: time for a thorough rethink ?* », op. cit., p. 77.

contentieuses qui sont indemnisées. Individuelle car l'indemnisation est accordée à l'avocat prestataire et n'encourage pas la collaboration en équipe. Le paiement à l'acte est enfin souvent dénoncé comme n'encourageant pas l'avocat à passer du temps sur des dossiers d'aide juridique³⁵⁵, alors que les dossiers des personnes en situation de pauvreté nécessitent souvent beaucoup de temps et d'écoute, afin de leur offrir un service de qualité³⁵⁶. L'avocat risque également d'accorder, consciemment ou non, plus d'attention à ses clients privés.

Les faiblesses de ce mode d'indemnisation des prestataires de l'aide juridique ont été confirmées en Belgique. Plus particulièrement, la nature de la rémunération des avocats au titre de l'aide juridique limite leur intervention à deux égards.

- D'une part, au regard du problème juridique pour lequel ils ont été désignés. En pratique, une personne qui fait face à plusieurs problèmes juridiques aura souvent autant d'avocats que de problèmes juridiques détectés. Les avocats, agissant chacun dans le cadre restreint de leur désignation, n'auront généralement pas la possibilité d'établir une stratégie cohérente de sortie de crise pour leur client. Ce système implique en outre le risque que certaines situations ne soient analysées que sous le prisme d'une spécialité et que certains problèmes juridiques ou sociaux ne soient pas détectés ou pris en charge³⁵⁷.
- D'autre part, la marge de manœuvre des avocats est limitée au regard de la nomenclature, qui reprend de manière exhaustive les actes susceptibles d'être rémunérés au titre de l'aide juridique³⁵⁸. Cette liste d'actes incite les avocats à favoriser des prestations dans le cadre de procédures judiciaires au détriment de prestations non contentieuses, telles que l'identification d'autres problèmes juridiques, ou pré-contentieuses, telles que la négociation d'une transaction. Enfin, comme observé ailleurs³⁵⁹, ce système engendre un manque d'avocats spécialisés dans des matières faiblement rémunérées telles que l'assurance indemnités, l'assurance chômage ou encore de l'aide sociale, matières qui concernent essentiellement les populations pauvres³⁶⁰.

A côté du système « *judicare* », il existe un autre grand modèle d'organisation de l'aide juridique : il s'agit du système des avocats permanents (ou des « *public defenders* »), dans lequel certains avocats se consacrent exclusivement à la défense des personnes

355 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Model Law on Legal Aid in Criminal Justice Systems with Commentaries* », Vienne, 2017, pp. 83 à 84.

356 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global Study on Legal Aid* », op. cit., p. 46.

357 E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit., p. 40.

358 Arrêté ministériel du 19 juillet 2016 fixe la nomenclature des points pour les prestations effectuées par les avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne partiellement ou complètement gratuite, M.B., 10 août 2016.

359 Voir par exemple : Rapport présenté aux Ministres et au Scottish Legal Aid Board, *Strategic Review on the Delivery of Legal Aid, Advice and Information*, 2004, p. 125, <https://www2.gov.scot/Publications/2004/11/20182/45886> (« *It needs to be recognised that the judicare method of provision relies on the effective functioning of a market : on demand for services ensuring adequate supply and on supply being appropriate for the demand. Herein lies the weakness of this method : in its reliance on the market and on private practitioners it cannot guarantee supply, whether in terms of specific levels, full geographic coverage or specific legal field coverage* »).

360 E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit., p. 27.

bénéficiaires de l'aide juridique et perçoivent, à ce titre, une rémunération fixe de la part de l'État³⁶¹. Ce mode de rémunération encourage le travail collectif et la collaboration, notamment avec d'autres professions telles que des assistants sociaux³⁶². Il permet aux avocats d'envisager des solutions créatives et éventuellement non contentieuses aux problèmes de leurs clients. Il permet enfin aux avocats de prendre le temps d'identifier les problèmes existants et chroniques de leurs clients, et d'y apporter des solutions cohérentes et adaptées.

Ce système cohabite généralement avec le système « *judicare* » au sein d'un même Etat. On parle alors de systèmes « *mixtes* ». A l'échelle mondiale, ce mode hybride d'organisation de l'aide juridique rencontre un succès grandissant : l'aide juridique est de plus en plus partagée entre des avocats permanents, qui se consacrent entièrement à l'aide juridique et sont salariés, et des avocats de pratique libérale, qui sont indépendants et perçoivent une rémunération forfaitaire ou à l'acte pour les dossiers qu'ils prennent dans le cadre de l'aide juridique³⁶³. Ces deux modèles d'organisation et de rémunération des prestations de l'aide juridique se complètent en vue de garantir la fourniture de services d'aide juridique à une population qui n'est pas suffisamment desservie par les avocats de pratique privée compte tenu, par exemple, de sa localisation ou du type de dossier qui la caractérise. Grâce à la variété des prestataires et à la complémentarité des approches, il permet d'augmenter l'accès à la justice et de répondre à une grande variété de besoins³⁶⁴.

En Belgique, l'idée de créer des cabinets d'avocats ou des structures dédiées à l'aide juridique dans lesquelles les avocats auraient une rémunération fixe a été évoquée dès le début des années 1990. Une proposition de loi déposée le 25 avril 1991 par Laurette Onkelinx et Yvan Mayeur envisageait ainsi la création de « *centres d'aide légale* » dans chaque arrondissement judiciaire³⁶⁵. Selon la proposition, les services juridiques de ces centres, de première et deuxième ligne, seraient assurés par des avocats qui y exerceraient leur activité principale³⁶⁶. Les avocats concluraient une convention de collaboration avec les centres³⁶⁷. Ces centres participeraient à la fourniture de prestations juridiques aux bénéficiaires de l'aide juridique, aux côtés des autres avocats de pratique privée accomplissant des prestations au profit des bénéficiaires de l'aide en dehors des centres³⁶⁸. Il était envisagé que ces centres auraient également une mission

361 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global Study on Legal Aid* », op. cit., p. 44.

362 S. Gibens & B. Hubeau, « *Socially responsible legal aid in Belgian society : time for a thorough rethink ?* », op. cit., p. 78 et p. 82.

363 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global Study on Legal Aid* », op. cit., pp. 51 et 150.

364 Rapport présenté aux Ministres et au Scottish Legal Aid Board, Strategic Review on the Delivery of Legal Aid, Advice and Information, 2004, p. 21, <https://www2.gov.scot/Publications/2004/11/20182/45886> (« *A complex mixed model' of delivery has the ability, through its great variety of providers and its flexibility, to reach a very wide range of advice seekers and address a great variety of needs. (...) Different methods and providers can, in principle, complement each other both in terms of the particular (secondary) purpose they pursue, the people they reach, the type of service they provide, and the subject matter they deal with* »).

365 Proposition de loi relative à l'aide légale, Doc. parl., Ch. Repr., sess. 1990-1991, n°1588/1, p. 2.

366 Proposition de loi relative à l'aide légale, Doc. parl., Ch. Repr., sess. 1990-1991, n°1588/1, Article 1, p. 10.

367 Proposition de loi relative à l'aide légale, Doc. parl., Ch. Repr., sess. 1990-1991, n°1588/1, Article 1, p. 10.

368 Proposition de loi relative à l'aide légale, Doc. parl., Ch. Repr., sess. 1990-1991, n°1588/1, Article 5, p. 11.

d'information du public et de « *prévention en matière juridique* »³⁶⁹. Une nouvelle version de la proposition a été redéposée au cours de la législature suivante par Giet, Landuyt et Biefnot³⁷⁰.

Deux décennies plus tard, une proposition similaire fait actuellement l'objet de discussions au sein des barreaux francophones³⁷¹. La proposition porte sur la création de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique pour compléter le système actuel, afin de mieux garantir l'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté. Ils seraient créés dans les arrondissements où un besoin est identifié et prendraient la forme d'ASBL. Les équipes seraient composées d'avocats et d'assistants sociaux ; tous seraient salariés. Le cabinet entier serait désigné pour une personne. Libérés de la nomenclature et de la rémunération à l'acte, les avocats pourraient examiner la situation juridique globale de leurs clients, en collaboration avec d'autres acteurs, pour envisager une stratégie globale de sortie de crise.

Dans les deux cas, les propositions visent à compléter le système d'aide juridique de seconde ligne par des structures dédiées à l'aide juridique. Il ne s'agit donc pas de remplacer ou de concurrencer le système actuel d'aide juridique mais de le compléter afin de mieux réaliser le droit à l'aide juridique des personnes en situation de pauvreté.

La proposition des années 1990 n'a pas été suivie principalement parce qu'elle nuirait à l'indépendance des avocats, et donc à la qualité de la défense des justiciables³⁷². C'est également un argument central qui est aujourd'hui avancé par certains avocats au sein des barreaux à l'encontre du projet des cabinets d'avocats dédiés actuellement en discussion. Les inquiétudes proviennent du fait que des avocats exclusivement rémunérés par des fonds publics pourraient subir des pressions notamment quant au nombre de dossiers à traiter, dans le choix des dossiers à privilégier, voire dans la stratégie judiciaire et juridique à mener, par exemple, dans les dossiers où l'Etat est défendeur.

Ce risque doit toutefois être sérieusement relativisé et masqué parfois, sous l'étendard de la défense d'une profession libérale, des réflexes corporatistes et protectionnistes.

Tout d'abord, cette situation n'est pas différente de la situation des avocats qui prestent pour un ou deux clients quasi exclusivement, ou des collaborateurs rémunérés mensuellement dans des grands cabinets d'avocats. En outre, cette crainte part du présupposé que le système actuel garantit l'indépendance des avocats exerçant au titre de l'aide juridique. Or, dans le cadre de l'aide juridique, l'avocat voit sa liberté d'action fortement cadrée, et parfois compromise. L'avocat est, de fait, pris dans un conflit d'intérêt entre l'équilibre financier de son cabinet et la défense de ses clients.

369 Proposition de loi relative à l'aide légale, Doc. parl., Ch. Repr., sess. 1990-1991, n°1588/1, Article 5, p. 11.

370 Proposition de loi relative à intervention gratuite ou partiellement gratuite des avocats et Proposition de loi relative à l'aide légale, Rapport au nom de la Commission Justice, Doc. parl., Ch. Repr., sess. 1997-1998, n°549/14.

371 E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit.

372 Proposition de loi relative à intervention gratuite ou partiellement gratuite des avocats et Proposition de loi relative à l'aide légale, Rapport au nom de la Commission Justice, Doc. parl., Ch. Repr., sess. 1997-1998, n°549/14, p. 22.

La littérature internationale et belge démontre que le système « *judicare* » créé des incitants financiers qui amènent les avocat.e.s à refuser des dossiers d'aide juridique en effectuant un calcul coût-bénéfice au détriment des justiciables, en particulier lorsque les problématiques juridiques sont multiples et complexes, que le client s'avère « *difficile* », ou des dossiers dans lesquels il n'y aurait pas de procédure judiciaire « *à la clef* »³⁷³. Il les contraint à travailler un minimum d'heures pour les bénéficiaires de l'aide juridique³⁷⁴ et à adapter leur stratégie de défense en fonction de la nomenclature³⁷⁵.

Ensuite, le fait d'être salarié ne nuit pas nécessairement à l'indépendance sur le plan intellectuel³⁷⁶. Il est dorénavant admis, sans qu'aucun doute ne soit plus permis, qu'une profession libérale peut être exercée dans le cadre d'un contrat de travail³⁷⁷. La doctrine belge en droit social confirme unanimement qu'il n'y a aucune raison que la profession d'avocat jouisse d'une immunité par rapport aux autres professions libérales et échappe aux contraintes du droit social. Les articles du Code judiciaire concernant l'indépendance de l'avocat (sur le plan intellectuel) ne s'opposent donc pas à ce que l'avocat exerce sa profession en tant que travailleur salarié³⁷⁸. Il s'agit donc d'un choix des instances représentatives de la profession d'autoriser ou non l'accomplissement de la profession d'avocat dans le cadre d'un contrat de travail. L'Orde van Vlaamse Balies (OVV) impose à ses avocats d'exercer en tant qu'indépendant³⁷⁹. L'Ordre des barreaux francophones et germanophones (OBFG) ne le fait pas, de sorte que certains avocats exercent actuellement leur activité en tant que salariés. Comme tout autre avocat, l'avocat salarié est soumis au Code judiciaire et aux règles de déontologie et il ne saurait dès lors être question que son employeur lui donne des instructions quant aux dossiers à défendre ou aux lignes d'argumentation à suivre.

Enfin l'expérience comparative démontre le succès des avocats permanents. Outre qu'ils sont soumis, comme les avocats de pratique privée, aux règles de déontologie, leur indépendance structurelle vis-à-vis de l'Etat peut être garantie par l'existence de structures indépendantes intermédiaires (entre les avocats et l'Etat) qui administrent

373 E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique* », op. cit., p. 27.

374 INCC et Université de Liège, Rapport de recherche, « *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne* », étude commanditée par le cabinet de la Ministre de la Justice, 2012, <https://incc.fgov.be/recherche-relative-la-remuneration-de-l-aide-juridique-de-deuxieme-ligne>, p. 100 (« *les avocats présentent un travail de qualité qui leur demande un temps et une énergie importante et ne sont finalement pas rétribués à la hauteur de leurs prestations* » et que « *les avocats présentent le minimum et reçoivent le même nombre de points que leurs confrères* »).

375 Le rapport de l'INCC de 2012 conclut que le système à points et la précarité de l'avocat rémunéré à l'aide juridique ont pour effet de favoriser les procédures judiciaires, au détriment d'autres formes d'accompagnement juridique (Rapport de recherche, « *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne* », op. cit., p. 100).

376 F. Lambinet, « *Le statut social de l'avocat : l'indépendance que requiert la profession fait-elle obstacle à la naissance d'un contrat de travail ?* », in S. Gilson (dir.), « *Subordination et parasubordination* », Limal, Anthémis, 2017, pp. 293-294.

377 Voir notamment : l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mars 1961, p. 736.

378 Voir notamment : C. Wantiez, Tribunal du Travail de Bruxelles, 8 décembre 2000, J.T.T., 2001, p. 140 ; W. van Eeckhoutte, « *Statut des stagiaires et collaborateurs, récents développements en Belgique* », Accountancy and Tax, 1/2002, pp. 32 et s. ; F. Lambinet, « *Le statut social de l'avocat : l'indépendance que requiert la profession fait-elle obstacle à la naissance d'un contrat de travail ?* », op. cit. pp. 291-316.

379 Article 142 (III.2.10.1) du Code de déontologie pour les avocats de l'OVV (reprenant le contenu du règlement relatif au statut de l'avocat, approuvé par l'assemblée générale de l'Ordre des barreaux flamands le 8 juin 2005).

l'aide juridique avec des fonds publics³⁸⁰. Ces structures chapeautent l'aide juridique, tant du côté des avocats de pratique privée que du côté des avocats permanents. Ce sont elles qui emploient les avocats permanents, et non l'Etat³⁸¹.

Au vu de ces éléments, il nous apparaît intéressant d'examiner l'intérêt de créer, en complément du système actuel, des structures dédiées à l'aide juridique dans lesquelles les avocats recevraient une rémunération fixe, et ce au regard de l'objectif d'améliorer l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté.

3.2. Octroyer une rémunération fixe à des avocats se consacrant à l'aide juridique : une solution efficace et efficiente pour réaliser l'accès à la justice

La proposition de compléter le système actuel par des structures dans lesquelles les avocats bénéficient d'une rémunération fixe, énoncée il y a 30 ans, est à nouveau en débat en Belgique. Entretemps, un rapport des Nations Unies témoigne qu'en 2016, plus de 50 États dans le monde ont mis en place un tel système mixte³⁸². Nous analysons ici en quoi la rémunération mensuelle fixe d'avocats dans le cadre de structures dédiées est un outil efficace et efficient pour améliorer l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté. Ce mode de rémunération des avocats a deux effets vertueux : il permet le développement d'une approche holistique des problèmes sociojuridiques multiples rencontrés par les personnes en situation de pauvreté (3.2.1). Il offre par ailleurs de belles perspectives en termes de déploiement d'approches préventives, et pas uniquement contentieuses, des problèmes juridiques (3.2.2). Nous terminons sur quelques considérations relatives à l'efficacité du système mixte dans la sécurisation de l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté (3.2.3).

3.2.1. La rémunération fixe des avocats favorise le développement d'une approche holistique des problèmes sociojuridiques

En Belgique comme ailleurs, les problèmes juridiques auxquels font face les personnes en situation de pauvreté sont souvent multidimensionnels, interconnectés et complexes³⁸³. Des études menées à l'étranger montrent que la survenance d'un problème sociojuridique (séparation, licenciement, poursuites pénales, suspension ou exclusion de prestations sociales, illégalité du séjour, etc.) entraîne souvent d'autres,

380 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global Study on Legal Aid* », op. cit., p. 46.

381 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global Study on Legal Aid* », op. cit., p. 46.

382 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global Study on Legal Aid* », op. cit., p. 51 et p. 150.

383 Voir par exemple : P. Pleasence, C. Coumarelos, S. Forell & H. M. McDonald, « *Reshaping legal assistance services : Building on the evidence base* », op. cit., Chap. 2 ; R. Sandefur, « *The importance of doing nothing : everyday problems and responses of inaction* », in P. Pleasence et autres (dir.), « *Transforming lives : law and social process* », Londres, Stationery Office, 2007, pp. 112–132.

notamment des problèmes de logement, de recouvrement de dettes, des difficultés familiales, de santé, etc.³⁸⁴. Le phénomène de multiplication des problèmes de toute nature est en outre exacerbé par une situation de pauvreté³⁸⁵. Lorsqu'ils ne sont pas détectés et résolus, cette multiplication de problèmes participe à l'exclusion sociale et l'appauvrissement des personnes concernées³⁸⁶.

Il est nécessaire d'aborder ces situations complexes et multidimensionnelles de manière holistique pour y apporter de réelles solutions³⁸⁷. L'approche holistique repose sur le postulat que, pour pouvoir apporter un soutien efficace aux personnes en situation de pauvreté, il faut pouvoir prendre en compte les causes et les manifestations de l'exclusion sociale³⁸⁸. Cette approche est reconnue au niveau international comme étant une forme d'aide juridique particulièrement adaptée pour certains groupes précaires pour lesquels l'accès à la justice est particulièrement difficile³⁸⁹.

En pratique, cette approche implique que l'avocat ne se borne pas à résoudre un problème juridique pour lequel il a été désigné mais cherche à avoir une photographie complète des problèmes sociojuridiques rencontrés par les personnes. L'approche holistique implique de travailler en équipe pluridisciplinaires, avec des avocats d'autres spécialités et des assistants sociaux, notamment. Ces équipes passent le temps nécessaire au développement d'une communication claire et accessible aux justiciables ainsi qu'au décodage de leurs demandes pour élaborer une stratégie de sortie de crise globale. Elle permet un partage des expertises professionnelles au bénéfice du justiciable, et très vite des connaissances et compétences partagées pour toute l'équipe pour mieux détecter d'éventuels problèmes sociojuridiques. D'un point de vue systémique, elle permet de développer des collaborations plus efficaces avec d'autres acteurs du terrain et d'accompagner efficacement les personnes vers d'autres services.

Sortir d'une rémunération à l'acte est un facteur important pour permettre aux avocats d'aborder les problèmes de leurs clients de manière holistique. Ce modèle ne semble d'ailleurs s'être développé que dans les pays dans lesquels l'aide juridique est prestée par

-
- 384 Voir par exemple : P. Pleasence, N. J. Balmer, A. Buck, A. O'Grady, & H. Genn, « *Multiple justiciable problems : problem clusters, problem order and social and demographic indicators* », *Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 1, n° 2, 2004, p. 301 ; P. Pleasence, C. Coumarelos, S. Forell et H. M. McDonald, « *Reshaping legal assistance services : Building on the evidence base* », op. cit., p. 16 et s. ; P. Pleasence et al., « *Causes of action : Civil law and social justice* », op. cit., p. 58 et s. et chapitre 5 ; A. Currie, « *The legal problems of everyday life, the nature, extent and consequences of justiciable problems experienced by Canadians* », op. cit., p. 55 et suivantes.
- 385 Voir par exemple : C. Coumarelos, D. Macourt, J. People et al., « *Legal Australia-wide survey : Legal need in Australia* », *Law and Justice Foundation of New South Wales, Sydney*, 2012, p. 5.
- 386 Voir par exemple : P. Pleasence, N. J. Balmer, A. Buck, A. O'Grady et H. Genn, « *Multiple justiciable problems...* », op. cit., p. 301 ; P. Pleasence, C. Coumarelos, S. Forell et H. M. McDonald, « *Reshaping legal assistance services : Building on the evidence base* », op. cit., p. 16 et s. ; P. Pleasence et al., « *Causes of action : Civil law and social justice* », op. cit., p. 58 et s. et chapitre 5 ; A. Currie, « *The Legal Problems of Everyday Life...* », op. cit., p. 55 et s.
- 387 P. Pleasence, C. Coumarelos, S. Forell et H. M. McDonald, « *Reshaping legal assistance services : Building on the evidence base* », op. cit., p. 36 (« *The multiple, and often intertwined, legal and non-legal needs of disadvantaged groups highlights the potential value of client-centered services in increasing access to justice for these groups and providing holistic solutions to their problems. That is, they may often require joined-up responses from legal and broader human services in order to address all of their needs* »).
- 388 A. Buck and L. Curran, « *Delivery of advice to marginalized and vulnerable groups : the need for innovative approaches* », *The Journal of Law and Social Justice*, vol. 13, n° 9, 2009, p.7.
- 389 United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), « *Global Study on Legal Aid* », op. cit., pp. 24 à 25.

des avocats permanents³⁹⁰. En effet, l'octroi d'une rémunération fixe permet de penser une stratégie de sortie de crise hors des clous de la nomenclature et du problème juridique pour lequel on est désigné. La rémunération fixe encourage les avocats à travailler en équipe et à collaborer avec des assistants sociaux au bénéfice de leurs clients. Ils ont le temps de se familiariser avec le travail social, et avec le tissu associatif et autres structures locales susceptibles de prendre en charge certains problèmes sociojuridiques plus adéquatement que les cours et tribunaux. Cette collaboration interdisciplinaire permet aussi l'identification de problèmes juridiques systémiques, la possibilité d'alerter les pouvoirs publics à ces sujets et de dégager le temps nécessaire au contentieux stratégique.

L'approche holistique a déjà fait ses preuves en Belgique, en matière d'aide juridique de première ligne³⁹¹ et d'accès au logement³⁹². C'est également l'approche favorisée par les maisons médicales dont les équipes pluridisciplinaires comprennent notamment des assistants sociaux³⁹³. Ce sont d'ailleurs de médecins de maisons médicales, soutenus par des chercheurs à l'université, qui ont effectué du lobbying pour que le système de financement à l'acte soit complété par la possibilité d'opter pour un financement au forfait, nécessaire pour leur permettre de continuer à développer une approche holistique dans leur pratique, sans être étranglés financièrement³⁹⁴.

3.2.2. La rémunération fixe des avocats favorise le déploiement d'une approche préventive des problèmes sociojuridiques

Souvent, les personnes en situation de pauvreté deviennent visibles au regard de la justice lorsqu'elles sont dans une situation de crise. Elles entrent en contact avec un avocat parce qu'elles ont été assignées en justice. Le système actuel contraint l'avocat désigné à s'occuper exclusivement de cette procédure qui n'est souvent que la partie émergente de l'iceberg, sauf à demander d'autres désignations qui nécessitent à nouveau des démarches administratives. Ce problème juridique pour lequel la désignation a été effectuée n'est ainsi souvent que la manifestation « *judiciaire* » de problèmes multiples et complexes en cours. Puisque des difficultés sociales ou juridiques peuvent s'aggraver et entraîner à leur tour d'autres problèmes sociojuridiques, il est important d'agir au plus vite et de prendre des mesures en vue d'éviter qu'une situation se dégrade³⁹⁵.

390 Voir par exemple l'Australie et les Etats-Unis.

391 Le projet pilote a permis de démontrer que les assistants sociaux pouvaient créer un « *pont* » entre les personnes vulnérables et l'avocat ou entre le monde de la pauvreté et celui du droit. Sur cette expérience-pilote, voir : S. Gibens, « *Access to justice in een beleid rond de preventieve rechtspraak in Vlaanderen : naar een sociaal-juridische praktijk ?* », Proefschrift Universiteit Antwerp, 2018, p. 215 et s. ; S. Gibens, « *National report on legal aid : Belgium* », International Legal Aid Group, 2017, <https://repository.uantwerpen.be/desktop/irua/core/index.phtml?language=&user=&session=&service=opacirua&robot=&deskservice=desktop&desktop=irua&workstation=&extra=loi=c:irua:144556>, pp 3-5.

392 L'approche mise en place par le Housing First, <http://www.housingfirstbelgium.be/fr/>.

393 P. Grippa, « *Dix ans d'expérience du financement forfaitaire* », Santé conjugée, janvier 1998, 2020, p. 59, accessible en ligne sur le site <https://www.maisonmedicale.org/>.

394 E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit., p. 51.

395 A. Buck and L. Curran, « *Delivery of advice to marginalized and vulnerable groups...* », op. cit., p. 23 à 24.

Libérés de la nomenclature et du cadre restreint de leur désignation (qui n'est autre qu'une vision de la situation sous le prisme du système d'aide juridique : quelle procédure ? quels actes ?), les avocats peuvent « déballer » les différents éléments de la crise et identifier les éventuels autres problèmes juridiques et sociaux sur lesquels il faut intervenir. Cette approche prend en compte la difficulté des personnes en situation de pauvreté de « *s'auto-diagnostiquer avant d'agir* »³⁹⁶. Le temps passé à rencontrer les clients et à bâtir une relation de confiance mutuelle permet aux avocats et assistants sociaux de détecter les problèmes actuels, potentiels et chroniques de leurs clients, et d'y apporter une solution globale, éventuellement en collaboration avec d'autres services.

L'identification précoce de certains problèmes juridiques permet en outre de les régler plus rapidement, éventuellement hors des tribunaux en négociant avec les parties prenantes, qu'elles soient institutionnelles ou privées. Encore une fois, la sortie de la rémunération à l'acte permet aux avocats de mieux prendre en compte les souhaits des clients, ce qui implique d'envisager également des solutions juridiques en dehors des prétoires, voire des solutions non juridiques³⁹⁷.

La pluridisciplinarité des équipes, notamment grâce aux assistants sociaux, améliore le contact entre les personnes et leurs avocats et favorise une meilleure compréhension et connaissance des services à disposition³⁹⁸. A terme, elle réduit ainsi le « *stress et de la honte associés à la demande d'aide* »³⁹⁹. La prévention sera aussi la résultante d'une compréhension accrue des problèmes auxquels font face les personnes en situation de pauvreté par les équipes des cabinets dédiés et sur une meilleure connaissance de la population desservie. Sur le modèle des maisons médicales, les avocats de ces structures pourront participer à des campagnes de sensibilisation et de prévention dans les arrondissements.

Enfin, l'approche préventive a également un impact bénéfique sur d'autres domaines de la vie des personnes⁴⁰⁰. Une meilleure collaboration avec d'autres services permet des renvois plus rapides et efficaces entre les avocats et d'autres services d'aide (maisons médicales, associations de lutte contre la pauvreté, psychologues). C'est l'exemple des maisons médicales qui emploient notamment, outre le personnel médical, des travailleurs sociaux et/ou des promoteurs de santé pour la prise de mesures de

396 P. Pleasence, C. Coumarelos, S. Forell et H. M. McDonald, « *Reshaping legal assistance services : Building on the evidence base* », op. cit., p. 68.

397 INCC et Université de Liège, Rapport de recherche, « *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne* », op. cit., p. 100 ; L. Combrink, S. Peters and S. Gibens, « *Threats to legal aid and legal assistance in the Netherlands and in Belgium* », in B. Hubeau & A. Terlouw (dir.), « *Legal Aid in the Low Countries* », Intersentia, 2014, p. 68 (« *social legal problems can also be solved in other ways, compared to through the legal system alone ; sometimes around it* »).

398 R. Steinberg, « *Heeding Gideon's call in the Twenty first century : Holistic defense and the new public defense paradigm* », Washington and Lee Law Review, vol. 70, n° 2, 2013, p. 993 ; P. Pleasence, C. Coumarelos, S. Forell et H. M. McDonald, « *Reshaping legal assistance services...* », op. cit., pp. 114-115.

399 *Ibidem*, p. 68.

400 *Ibidem*, p. 113 (« *A central challenge to prevention and early intervention as a public legal service delivery framework is that some of the activities required to prevent the escalation of legal issues for socially disadvantaged people fall well outside the legal domain, and it is work 'beyond the law' which may best prevent legal problems from occurring or prevent problems from escalating* »).

prévention⁴⁰¹. Le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion sociale peut ainsi être brisé, grâce à des solutions globales et préventives.

3.2.3. Considération relative à l'efficience de la proposition dans la réalisation de l'accès à la justice

Le système « *judicare* » est moins coûteux pour l'Etat que le système des avocats permanents⁴⁰², mais nous avons vu qu'il présente certaines faiblesses dans la réalisation de l'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté. La proposition ne consiste pas à remplacer le système « *judicare* » par le système des avocats permanents. Il s'agit de le compléter en mettant en place un système mixte d'organisation de l'aide juridique. Le système mixte est considéré comme étant le plus efficace dans la réalisation de l'accès à la justice. En adossant au système « *judicare* » des structures dédiées à l'aide juridique et composée d'avocats percevant une rémunération fixe, on permet de la manière la plus efficace possible, de garantir la fourniture de services d'aide juridique à une population particulière qui n'est pas suffisamment desservie par les avocats de pratique privée compte tenu, par exemple, de sa localisation ou du type de dossier qui la caractérise. Autrement dit, il s'agit de mettre en place un filet de sécurité pour les personnes en situation de pauvreté qui ne sont pas ou pas suffisamment aidées dans le système « *judicare* », en raison de son approche curative et individuelle notamment⁴⁰³.

Le coût d'un système mixte doit en outre être mis en balance avec les différentes externalités positives qui en résultent : économies d'échelle et gains d'efficacité, évitement de la surconsommation judiciaire et bénéfices sociétaux générés par une meilleure réalisation de l'accès à la justice.

L'approche fragmentée ou en « *silo* » de l'aide juridique dans le système actuel (un avocat par problème juridique) a des effets négatifs en termes de temps de traitement des dossiers. Lorsqu'une personne fait face à une multitude de problèmes sociojuridiques, le système la dirigera vers plusieurs avocats, avec chaque fois, la nécessité d'obtenir une nouvelle désignation. Tant pour le bureau d'aide juridique que pour l'avocat désigné, il y aura une nouvelle demande et un nouveau dossier à traiter administrativement.

Ce « *coût d'entrée* » est donc multiple du nombre d'avocats désignés et doit être pris en charge par chacun d'entre eux. Pour chaque avocat, il y aura un certain nombre de démarches administratives indispensables à sa désignation, notamment la vérification du niveau des moyens de subsistance de son client et l'encodage de ses coordonnées pour l'ouverture d'un dossier d'aide juridique. La vérification des moyens d'existence

401 KPMG, Cellule stratégique – INAMI, « *Audit relatif à l'organisation, au fonctionnement et à la structure de coûts des maisons médicales* », 2018, p. 117.

402 M. Fontaine & I. Tojerow, « *Etude de faisabilité économique et modèles de financement d'un projet pilote de cabinet d'avocats dédiés à l'aide juridique* », commanditée par Avocats.be, avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin, 2019, p. 47, <https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-de-faisabilite%CC%81-e%CC%81conomique-Rapport-complet.pdf>.

403 E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit., pp. 18-28.

de la personne peut être extrêmement lourde pour l'avocat et son client. La plateforme Justice Pour Tous a amplement documenté la répercussion des lourdeurs administratives du système actuel de désignation d'un avocat⁴⁰⁴. C'est d'autant plus le cas quand les personnes sont en situation de crise ou d'urgence (risque d'expulsion, perte d'une aide sociale, perte de la garde d'un enfant, etc.) qui ont besoin de plus d'aide pour accomplir des démarches administratives pour prouver le montant de leurs moyens d'existence. En outre, le « *coût d'entrée* » comprend aussi le temps accordé par chaque avocat à la compréhension du problème du justiciable. Pour chaque avocat, il y aura au moins une première consultation rémunérée dans le cadre de l'aide juridique.

Dans un système mixte, les équipes pluridisciplinaires des cabinets dédiés à l'aide juridique pourraient systématiser ce coût d'entrée pour les personnes qui font face à de multiples problèmes juridiques. La demande de désignation ne devrait être accomplie qu'une seule fois. La personne ne devra prouver qu'une seule fois ses moyens d'existence et pourrait être aidée dans ces démarches par des assistants sociaux de la structure. En outre, les consultations pourraient se faire à plusieurs avocats et/ou assistants sociaux, de sorte qu'elles ne devraient pas être démultipliées en fonction du nombre de spécialités juridiques requises pour assister la personne. Les tâches non juridiques pourraient notamment être déléguées aux assistants sociaux et à des services externes. Ainsi, les équipes dégageraient du temps pour d'autres tâches, ce qui augmenterait la productivité des avocats. Un système pluridisciplinaire et collaboratif réduit ainsi la multiplication du travail et des tâches administratives⁴⁰⁵, tant pour les bureaux d'aide juridique que pour les avocats, et les services sociaux et administratifs sollicités pour prouver le montant des moyens d'existence.

C'est notamment le modèle des maisons médicales dont l'efficacité a été confirmée par une récente étude du cabinet KPMG⁴⁰⁶. Le rapport KPMG souligne l'importance des collaborations stratégiques internes et externes des maisons médicales⁴⁰⁷. Cette collaboration favorise la délégation de tâches à des professions mieux à même de les accomplir (infirmiers, psychologues, assistants sociaux) et génère ainsi « *d'importants gains d'efficacité* »⁴⁰⁸.

Comme expliqué ci-avant et mis en lumière par un rapport de l'INCC et de l'Université de Liège de 2012, le système à points a pour effet de favoriser les procédures judiciaires, au détriment d'autres formes d'accompagnement juridique ; il génère donc un risque

404 Plateforme Justice Pour Tous, « *Livre Noir - La réforme de l'aide juridique de 2^{ème} ligne : un jeu d'échec* », op. cit.

405 P. Pleasence, C. Coumarelos, S. Forell et H. M. McDonald, « *Reshaping legal assistance services : Building on the evidence base* », op. cit., p. 68.

406 KPMG, Cellule stratégique – INAMI, « *Audit relatif à l'organisation, au fonctionnement et à la structure de coûts des maisons médicales* », 2018.

407 KPMG, Cellule stratégique – INAMI, « *Audit relatif à l'organisation, au fonctionnement et à la structure de coûts des maisons médicales* », 2018, pp. 184-185 (« *la collaboration stratégique est la plus fréquente, suivie de la collaboration dans le domaine de la connaissance (formations et bonnes pratiques). Ces déductions ont été confirmées au cours des interviews, où des collaborations avec d'autres organisations du quartier (souvent en fonction de la prévention) ont été renseignées (notamment Kind & Gezîn, CLB, CPAS, aide aux sans-abris, etc.) entre autres pour analyser les besoins en soins du quartier.* »).

408 KPMG, Cellule stratégique – INAMI, « *Audit relatif à l'organisation, au fonctionnement et à la structure de coûts des maisons médicales*, 2018 (« *C'est principalement la multidisciplinarité, et, plus précisément, la délégation de tâches aux infirmiers et autres profils (psychologues, assistants sociaux, etc.), qui permet de générer d'importants gains d'efficacité, ainsi que le fait de disposer de personnel administratif et auxiliaire pour l'accueil et les contacts téléphoniques* »).

de surconsommation judiciaire⁴⁰⁹. Ce constat a été récemment confirmé dans une étude menée en 2019 par le Centre de droit public et de droit social de l'ULB – plus précisément par deux des co-auteurs du présent chapitre - qui a impliqué une analyse de la banque de données Frontbaj dans laquelle les avocats des barreaux francophone et germanophone encodent les prestations effectuées dans le cadre de l'aide juridique. Sur les années 2015 à 2017, 7,8 % des prestations concernaient des « *prestations non suivies d'une procédure* ».

Quand on sait que, dans 5,9 % des dossiers, aucune prestation n'est encodée (moyenne sur les années 2015 à 2017), il reste que 86,3 % des prestations encodées sont des prestations liées à une procédure en justice. Lors de focus groupes réalisés à l'occasion de cette étude, des magistrats et associations ont relevé que les avocats ne semblaient pas formés pour, ou informés de la possibilité de, renvoyer des dossiers aux médiations locales et n'ont en tout état de cause pas intérêt à le faire au regard de l'indemnisation proposée. On relèvera enfin que la nomenclature prévoit que les avocats ne peuvent pas comptabiliser les points pour les prestations non contentieuses telles que la négociation d'une transaction amiable lorsque celles-ci sont finalement suivies d'une procédure judiciaire. En effet, la rubrique n'indemnise que les « *prestations non suivies d'une procédure* ». Si l'on comprend le souci d'éviter que les avocats gonflent artificiellement le nombre de points rentrés dans chaque affaire, il s'agit là indéniablement d'une disposition qui freine les démarches non contentieuses⁴¹⁰.

Le coût d'une procédure judiciaire est difficile à déterminer ; les estimations varient entre 400,10⁴¹¹ et 852 euros⁴¹². Permettre aux avocats prestant au titre de l'aide juridique d'établir des stratégies de défense sans être influencés par la nomenclature entraînerait vraisemblablement une diminution du nombre de procédures judiciaires, et donc des économies importantes.

Enfin, nous avons vu dans l'introduction qu'améliorer l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté est un outil efficace de lutte contre la pauvreté (voir supra, Introduction). Ce constat ne fait aujourd'hui plus aucun doute. Le phénomène de nonaccès à la justice (ou le « *justice gap* »⁴¹³) est aujourd'hui étudié et abordé au regard de politiques de développement durable⁴¹⁴. Un rapport de 2019 de la Banque Mondiale met en évidence l'intérêt économique d'un bon et juste système d'aide juridique. Le rapport souligne qu'une politique austère en matière d'aide juridique est une fausse économie et que les coûts de problèmes juridiques non résolus ne font qu'être transférés vers d'autres postes de dépense publique, tels que les soins de santé, le

409 INCC et Université de Liège, Rapport de recherche, « *Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne* », op. cit., p. 100.

410 E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit., p. 39.

411 M. Fontaine & I. Tojerow, « *Etude de faisabilité économique et modèles de financement d'un projet pilote de cabinet d'avocats dédiés à l'aide juridique* », op. cit., p. 49.

412 K. Geens, « *Plan Justice, une plus grande efficacité pour une meilleure justice* », SPF-Justice, Bruxelles, https://cdn.nimbu.io/s/1jn2gqe/assets/Plan_Justice_18mars_FR.pdf, p. 15.

413 World Justice Project, « *Measuring the Justice Gap* », 2019, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Measuring%20the%20Justice%20Gap_final_20Jun2019.pdf

414 Objectif 16.3 des objectifs de développement durable des Nations Unies, https://www.sdgs.be/sites/default/files/content/brochure_sdgs_fr.pdf.

logement social, la protection de l'enfance et la prison⁴¹⁵. Plusieurs études empiriques menées à l'étranger démontrent l'intérêt économique de garantir un meilleur accès à la justice⁴¹⁶. Une étude réalisée au Canada estime que les coûts « *en cascade* » de l'inégalité d'accès à la justice sur les dépenses publiques dans les domaines du chômage, de l'aide sociale et des soins de santé sont environ 2,35 fois plus élevés que les dépenses annuelles directes en services d'aide juridique⁴¹⁷. En Australie, de nombreuses études montrent les économies de dépenses publiques réalisées grâce à l'aide juridique⁴¹⁸. Aux Etats-Unis, la fourniture d'une assistance juridique aux personnes à faibles revenus qui risquent de perdre leur logement a fait gagner à la ville de New York 320 millions de dollars par an⁴¹⁹. En Ecosse, une étude conclut que sur une période de 12 mois suivant la fourniture d'aide juridique, chaque livre sterling dépensée en aide juridique (dans les domaines du logement, du droit pénal et du droit de la famille) en ont fait économiser entre 5 et 11⁴²⁰.

L'étude écossaise souligne que, pour les personnes aidées, le bénéfice de l'aide juridique inclut notamment, le fait de garder leur logement, d'éviter des peines de prison et, par voie de conséquence, plus d'opportunité en termes d'emploi, une meilleure santé et de meilleures relations familiales⁴²¹. Pour la justice, des économies ont été réalisées en termes de diminution du nombre de procédures judiciaires, de peines de prison, des aides sociales et des services sociaux, notamment en matière de logement⁴²². C'est sans compter les gains, difficilement évaluables, relatifs aux coûts de la victimisation, notamment de l'impact de situations de crises sur les personnes et leurs familles, en termes d'emploi, de logement, d'éducation, de souffrances psychiques et de santé⁴²³.

3.3. Opérationnalisation de la proposition : lancer quatre structures-pilotes⁴²⁴

Dans la recherche effectuée pour le compte de la Fondation Roi Baudouin et d'Avocats.be en 2019, nous avons formulé des recommandations très précises afin d'introduire

415 Banque mondiale, « *A Tool for Justice : A cost benefit Analysis of Legal Aid* », Washington D.C., 2019, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/592901569218028553/pdf/A-Tool-for-Justice-The-Cost-Benefit-Analysis-of-Legal-Aid.pdf>, p.8.

416 Banque mondiale, « *A Tool for Justice : A cost benefit Analysis of Legal Aid* », op. cit., p. 8.

417 Banque mondiale, « *A Tool for Justice : A cost benefit Analysis of Legal Aid* », op. cit., p. 8 ; Farrow et al., « *Everyday Legal Problem and The Cost of Justice in Canada : Overview Report* », Toronto, 2016, <https://cfjc-fcjc.org/sites/default/files/Everyday%20Legal%20Problems%20and%20the%20Cost%20of%20Justice%20in%20Canada%20-%20Overview%20Report.pdf>.

418 Banque mondiale, « *A Tool for Justice : A cost benefit Analysis of Legal Aid* », op. cit., p. 8 ; Law Council of Australia, « *The Justice Project. Final Report* », 2018, <https://www.lawcouncil.asn.au/files/web-pdf/Justice%20Project/Final%20Report/Justice%20Project%20-%20Final%20Report%20in%20full.pdf>, p. 15.

419 Banque Mondiale, « *A Tool for Justice : A cost benefit Analysis of Legal Aid* », 2019, op. cit., p. 8.

420 Banque mondiale, « *A Tool for Justice : A cost benefit Analysis of Legal Aid* », op. cit., p. 19 ; C. Hommond & I. Vermeulen, « *Social Return on Investment in Legal Aid* », Rocket Science UK Ltd commissioned by the Law Society of Scotland, Edimbourg, 2017, <https://www.lawscot.org.uk/media/359230/social-return-on-investment-in-legal-aid-technical-report.pdf>.

421 *Ibidem*.

422 *Ibidem*.

423 Banque mondiale, « *A Tool for Justice : A cost benefit Analysis of Legal Aid* », op. cit., 2019, p. 9.

424 Cette sous-section reprend *in extenso* des extraits d'une étude réalisée en 2019 par deux co-auteurs de la présente contribution : E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit., sections 3.3 et 3.4.

des structures dédiées à l'aide juridique dans lesquelles les avocats recevraient une rémunération fixe, en complément du système actuel¹⁴²⁵. Ces structures regrouperaient des avocats de plusieurs spécialités et des assistants sociaux au sein d'une même structure. Il pourra à terme être envisagé de joindre aux équipes des psychologues, éducateurs, addictologues et autres professions en fonction des besoins de la population desservie. Nous avons proposé de lancer 4 structures-pilotes et d'évaluer l'expérience après 5 ans, avant d'envisager son extension. Le coût de cette proposition a été chiffré dans une seconde étude financée par la Fondation Roi Baudouin et réalisée par le DULBEA de l'ULB.

Sur le plan scientifique, cette proposition est donc bien plus aboutie que la piste, davantage exploratoire, de l'assurance sociale protection juridique développée dans la première section. Elle jouit par ailleurs d'un soutien social important. Elle a convaincu la Fondation Roi Baudouin, qui a dès lors financé l'étude économique afin d'en préciser le modèle de financement et de préciser les conditions de sa faisabilité économique. Elle a reçu un accueil favorable de la part des associations qui représentent et défendent les personnes en situation de pauvreté mais également du côté de la magistrature. En amont, l'élaboration de la proposition avait été alimentée par les discussions menées au sein de focus groupes réunissant les différentes parties concernées par l'aide juridique (associations, magistrats et avocats). Sur le plan politique, la proposition a été reprise dans l'accord de gouvernement fédéral intervenu en septembre 2020. Il y est écrit que : « *Le gouvernement évaluera également les possibilités d'améliorer l'accès et la qualité de l'aide juridique offerte aux publics vulnérables qui font face à une multitude de problèmes juridiques et sociaux. Dans ce cadre, une approche transversale et multidisciplinaire sera envisagée. Des projets pilotes seront également possibles* ».

Du côté des avocats, la situation est plus complexe. Au départ, l'étude a été lancée à l'initiative de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG) qui souhaitait approfondir la piste des avocats dédiés pour mieux répondre aux besoins des personnes vulnérables. Les résultats de l'étude ont été bien accueillis par le conseil d'administration de l'OBFG. Lorsque les résultats de l'étude ont été présentés à l'assemblée générale plénière de l'OBFG, la proposition a toutefois rencontré une farouche opposition de la part d'une partie des avocats, de la même manière que les plus vifs pourfendeurs des maisons médicales étaient eux-mêmes médecins. Les arguments opposés relèvent de différents registres : conservatisme et résistance au changement, volonté de maintenir l'aide juridique dans le giron exclusif des barreaux ou craintes relatives à l'indépendance intellectuelle de l'avocat.

Ces dernières, légitimes, peuvent être apaisées moyennant la mise en place d'une série de garde-fous (voir supra, 3.1. et infra). Le projet n'a pas été discuté du côté des barreaux flamands mais la proposition se heurte à leur Code de déontologie qui interdit aux avocats d'exercer leur profession en tant que salarié. Dans les lignes qui suivent, nous synthétisons nos principales recommandations et renvoyons, pour le surplus, à l'étude menée en 2019.

1425 E. Dermine et E. Debouverie, « *Etude sociojuridique et de droit comparé...* », op. cit., sections 3.3 et 3.4.

Nous proposons la création de quatre cabinets-pilotes pluridisciplinaires exclusivement dédiés à l'aide juridique et à la défense des personnes les plus vulnérables. Par *« personnes le plus vulnérables, nous visons les personnes qui font face à plusieurs problèmes sociojuridiques risquant de les mener ou de les maintenir dans une situation d'exclusion sociale. Nous préconisons que le modèle des avocats permanents se développe comme un filet de sécurité ou une « rustine » dans le cadre du système « judicare » actuel, afin de répondre aux besoins spécifiques des personnes les plus vulnérables.*

La proposition de l'assurance sociale protection juridique (supra, 2.3) et la proposition de cabinets-pilotes dédiés à l'aide juridique sont deux propositions indépendantes, l'une agissant sur le financement de l'aide légale et l'autre au niveau du mode de rémunération des prestataires. Les deux propositions pourraient cependant tout à fait être mises en œuvre de manière conjointe. La proposition des cabinets-pilotes dédiés à l'aide juridique a été pensée au sein du système de financement actuel d'aide juridique de seconde ligne. Mais elle pourrait tout à fait fonctionner dans le cadre d'une assurance sociale protection juridique où se côtoieraient deux modes d'indemnisation des prestataires, comme c'est d'ailleurs le cas en matière de soins de santé.

Afin de favoriser le développement d'une approche holistique et préventive des problèmes juridiques, nous formulons les propositions suivantes :

- Les cabinets pilotes sortent du système de désignation d'un avocat par affaire. Le cabinet est désigné (plutôt qu'un avocat) pour une personne (et donc l'ensemble de ses potentielles affaires). Au sein du cabinet, un avocat responsable du dossier est identifié (notamment pour les questions de responsabilité professionnelle). Il faudra évidemment que le cabinet vérifie que ses clients continuent dans le temps à répondre aux conditions d'octroi de l'aide juridique. Sur le plan de l'accès à l'aide juridique, on évite ainsi le découragement lié à la fragmentation et à la spécialisation de l'aide juridique, ainsi qu'à la lourdeur des démarches administratives. En ce qui concerne l'offre de services, cette recommandation vise à remédier aux problèmes qui résultent du système de désignation d'un avocat par affaire. Elle matérialise la vision du modèle de la défense holistique : elle encourage la collaboration entre avocats de spécialités différentes au bénéfice de la personne vulnérable et favorise le travail d'équipe pour l'élaboration d'une stratégie globale.
- Les avocats de ces cabinets sortent du système d'indemnisation via les points et bénéficient d'un revenu mensuel fixe. Libérés de la nomenclature et assurés d'une sécurité économique, les avocats pourraient ainsi mieux s'atteler, avec l'équipe du cabinet, à l'élaboration d'une solution globale à la situation de leurs clients sans penser, consciemment ou non, à la valorisation de leur travail dans le cadre de la nomenclature. Sur le plan du statut social des avocats, puisque les avocats recevront une rémunération fixe et ne pourront pas constituer une clientèle privée, nous recommandons qu'ils aient la qualité de travailleurs salariés.

Au regard des sources d'inspirations étudiées et des particularités juridiques et institutionnelles de l'aide juridique en Belgique et afin que l'équipe des cabinets pilotes travaille en toute indépendance, que ce soit à l'égard de l'Etat, du Conseil de

l'Ordre et du bureau d'aide juridique et du bailleur de fonds, nous formulons enfin les suggestions suivantes :

- Les cabinets pilotes prennent de préférence la forme d'ASBL, à l'instar d'autres ASBL financées en tout ou en partie par les pouvoirs publics, et dont le fonctionnement est parfaitement autonome.
- Ils sont créés sur la base de la détection d'un besoin, par les ordres locaux et les associations locales actives dans l'assistance des plus vulnérables, en collaboration avec l'OBFG.
- L'assemblée générale de l'association comprend les membres fondateurs de l'association (à savoir des représentants des ordres et associations locales ainsi que de l'OBFG) et ses membres effectifs (soit les travailleurs au sein du cabinet). En ce qui concerne la composition du conseil d'administration, il conviendra de prévoir une place prépondérante pour les travailleurs du cabinet, de manière à protéger leur indépendance et à leur réserver l'autonomie nécessaire au développement d'un projet adapté aux besoins de la population desservie. Il faudra toutefois veiller à ce que ce projet souscrive pleinement à l'esprit et aux objectifs poursuivis par l'expérience pilote. A cette fin, on pourrait prévoir une voix pour des représentants du conseil de l'ordre et un représentant de l'OBFG ou de l'OVB, des associations spécialisées dans l'accompagnement et la représentation des personnes les plus vulnérables ou encore des personnes issues du monde académique. Ces personnes ne devraient pas nécessairement, en tout cas pas toutes, avoir une voix délibérative. La formule du comité d'accompagnement pourrait également être envisagée.
- Le financement du cabinet est prévu sur plusieurs années pour éviter des pressions financières de la part de l'Etat.
- Les avocats ne sont pas des travailleurs salariés de l'Etat ou des ordres locaux ; ils sont des salariés de l'ASBL.
- Les avocats dédiés sont inscrits sur la liste des volontaires de l'aide juridique de deuxième ligne. Ils dépendent de l'autorité disciplinaire du bâtonnier de l'Ordre au tableau duquel ils seront inscrits et sont soumis exactement aux mêmes obligations déontologiques que tout avocat.
- Le contrôle de la qualité des prestations délivrées par les cabinets est assuré, comme pour les autres avocats pratiquant l'aide juridique, par les Bureaux d'Aide Juridique. Dans le cadre de l'expérience pilote, nous recommandons que la qualité du travail presté dans les cabinets dédiés soit également évaluée au regard d'autres critères découlant du modèle holistique dans le cadre d'une étude menée par des chercheurs universitaires.

4. Conclusions et recommandations politiques

Les conclusions de ce chapitre s'articulent en trois temps. Tout d'abord, nous synthétisons les faiblesses du système actuel d'aide juridique de seconde ligne et formulons des recommandations générales concernant les réformes à mener en vue d'améliorer l'accès à la justice (4.1). Ensuite, nous résumons les résultats de la recherche concernant les alternatives au modèle actuel de financement de l'aide juridique de seconde ligne et formulons des recommandations spécifiques à ce sujet visant à explorer plus avant la piste prometteuse de l'assurance sociale (4.2). Enfin, nous revenons sur les conclusions de la recherche concernant les alternatives au mode de rémunération des avocats et suggérons le lancement d'une expérience-pilote consistant en la mise en place de quatre cabinets pluridisciplinaires dédiés à l'aide juridique dans lesquels les avocats percevraient une rémunération fixe (4.3).

4.1. Améliorer l'accès à la justice pour lutter contre la pauvreté: synthèse des résultats et recommandations politiques générales

Résultats de l'étude : le système actuel d'aide juridique de seconde ligne présente des faiblesses certaines dans la réalisation de l'accès à la justice.

Cela fait maintenant plus de vingt ans que les faiblesses de notre système d'aide juridique de seconde ligne sont connues.

- D'une part, la logique assistancielle qui sous-tend le système est à la source d'un taux important de non-recours et d'une dualisation des voies d'accès à la justice.
- D'autre part, le mode de rémunération des prestataires de l'aide juridique, c'est-à-dire la rémunération à l'acte, conduit à une fragmentation de l'aide par problème juridique, ne permet pas la détection préventive des problèmes juridiques et incite les prestataires à privilégier la voie judiciaire pour résoudre ces problèmes.

A la fin des années 1990 et au début des années 2000, des propositions ont dès lors été formulées afin d'agir tant sur le système de financement de l'aide juridique que sur le mode de rémunération de ses prestataires : souscription de polices d'assurance de protection juridique par les mutuelles pour leurs affiliés, greffe d'une assurance de protection juridique sur l'assurance responsabilité civile familiale/vie privée, création de centres d'aide légale composés d'avocats salariés qui pratiqueraient l'aide juridique à côté des avocats de pratique privée. Aucune de ces propositions n'a été concrétisée, ni même expérimentée, en raison de l'opposition et/ou du manque de soutien soit des unions professionnelles d'assureurs, soit des ordres des avocats.

Entretemps, depuis le début des années 2010, des études menées dans différents pays, et relayées par des organisations internationales telles que les Nations unies, l'OCDE ou la Banque mondiale, sont venues souligner l'importance d'améliorer l'accès à la justice pour lutter contre la pauvreté.

- Sur le plan individuel, un système d'accès à la justice performant permet à chacun de faire valoir ses droits sociaux et de mettre un halte-là aux processus d'enlisement dans la pauvreté.
- Sur le plan collectif, il augmente la croissance inclusive et améliore le bien-être général de la population. Face à un système défaillant, les coûts des besoins juridiques non détectés ou non résolus sont transférés vers d'autres postes de dépense publique, tels que les soins de santé, le logement social, la sécurité sociale, la protection de l'enfance ou encore la prison. Ils sont donc supportés in fine par les citoyens, les entreprises et la société.

Jusqu'ici les ordres des avocats sont les principaux, voire les seuls, interlocuteurs des pouvoirs publics, quand une réforme de l'aide juridique est envisagée ou évaluée. S'y ajoutent les unions professionnelles des assurances lorsque c'est l'assurance privée qui est mobilisée pour renforcer l'accès à la justice. Cette configuration ne permet pas d'avoir suffisamment égard à l'intérêt des justiciables.

Il est vrai que, suivant l'article 495 du Code judiciaire, les ordres représentent « *les droits et intérêts professionnels communs de leurs membres* » mais prennent également les initiatives et les mesures utiles pour la défense « *de l'avocat et du justiciable* ». Cet article est le produit de l'histoire mais entretient la croyance inexacte que les ordres seraient les représentants des intérêts des justiciables et que les intérêts professionnels des avocats et les intérêts des justiciables seraient alignés. Historiquement, ce sont en effet les avocats qui, par charité ou philanthropie, se sont chargés de la défense des justiciables indigents et ont ensuite plaidé pour la mise en place d'un système d'aide juridique financé par l'Etat. Ce système devait à la fois améliorer l'accès à la justice des justiciables précaires et assurer une rémunération décente pour les prestations accomplies par les avocats. Les intérêts des justiciables et les intérêts professionnels des avocats pouvaient ainsi sembler alignés mais c'est loin d'être toujours le cas.

A titre exemplatif, toutes les études menées à l'étranger indiquent que les systèmes d'aide juridique mixte sont plus efficaces pour réaliser l'accès à la justice mais les ordres s'y sont jusqu'ici toujours opposés. Il faut donc être attentif au fait que les intérêts professionnels des avocats se distinguent des intérêts des justiciables et peuvent même parfois s'y opposer. De même, en matière d'assurance privée, on ne peut que s'étonner que ce soient les unions professionnelles d'assureurs et les ordres d'avocats qui soient chargés, à eux seuls, d'évaluer dans un rapport bisannuel, le succès de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique (la loi dite Geens), alors qu'ils sont tous deux parties prenantes à la réforme et intéressés financièrement.

Recommandation 1 : Baser les projets de réformes sur des données empiriques

Dans ce contexte, nous recommandons que les pouvoirs publics belges lancent une réflexion élargie sur les réformes à mener pour améliorer l'accès à la justice en Belgique. Ces réformes doivent être élaborées sur la base de données empiriques, et d'une analyse rigoureuse et scientifique de celles-ci (« *evidence-based policies* »). Nous recommandons la création d'un système organisant la récolte systématique de données en la matière par les acteurs concernés (ordres des avocats, juridictions, unions professionnelles

d'assureurs). Les données qui se trouvent entre les mains des ordres des avocats et des unions professionnelles d'assureurs doivent être mises à la disposition des pouvoirs publics, qui financent l'aide juridique de seconde ligne et soutiennent l'assurance privée via des réductions d'impôts.

Recommandation 2 : Elargir la consultation à tous les acteurs concernés, au-delà des avocats et des assureurs

Ces réformes doivent être conçues après une large consultation des acteurs concernés. Celle-ci ne peut se limiter aux avocats et aux assureurs comme cela a souvent été le cas jusqu'ici. Elle doit également inclure les associations qui représentent les personnes en situation de pauvreté, les associations d'aide juridique de première ligne ou encore la magistrature.

Recommandation 3 : Créer une instance chargée de promouvoir des réformes en matière d'accès à la justice

En vue de mener des réformes basées sur des données objectives et prenant appui sur les connaissances et l'expérience de tous les acteurs du secteur, nous recommandons la création d'une instance qui regrouperait des membres du SPF Justice, des représentants des ordres des avocats, des magistrats, des associations de défense des personnes en situation de pauvreté ou encore des chercheurs. Cette instance aurait pour mission de centraliser les données sur l'accès à la justice, de promouvoir la réalisation d'évaluations des politiques publiques en matière d'accès à la justice et de formuler des recommandations politiques dans le domaine.

4.2. Alternatives au système de financement : synthèse des résultats de l'étude et recommandations politiques spécifiques

Résultats de l'étude : la piste d'une assurance sociale de protection juridique est prometteuse pour améliorer l'accès à la justice.

L'option de l'assurance privée présente des failles pour améliorer l'accès à la justice : faible taux de souscription par les personnes en situation de pauvreté, antisélection et sélection préalable des risques par les assureurs. Ces failles renforcent les inégalités d'accès à la justice.

Pour répondre à ces failles, il a été envisagé au début des années 2000 de faire des mutuelles un acteur central qui souscrirait des polices d'assurance collective de protection juridique au bénéfice de ses affiliés. Ces dernières se désintéressant de la piste, c'est la voie de l'assurance privée obligatoire qui a finalement été explorée. Il est toutefois apparu que cette voie menait à une impasse : il n'est pas possible de fixer la prime à un montant qui soit accessible aux personnes en situation de pauvreté tout en offrant une couverture suffisante des risques juridiques.

Le mécanisme de l'assurance sociale apparaît en revanche prometteur.

- Parce qu'elle est universelle et obligatoire et que la cotisation varie en fonction des revenus du justiciable, l'assurance sociale évite les défauts d'une prestation ciblée de type assistancielle ou de l'assurance privée (taux important de non-recours/faible taux de souscription et dualisation des voies d'accès à la justice).
- Adossée à un mécanisme de ticket modérateur modulé en fonction des revenus, elle permet de cibler les moyens sur les personnes en situation de pauvreté afin de diminuer les inégalités d'accès à la justice et de lutter plus efficacement contre la pauvreté.

L'étude a montré qu'il était possible de s'inspirer de l'assurance soins de santé obligatoire pour mettre en place une assurance sociale de protection juridique (barèmes et convention médico-mutuelliste, ticket modérateur et intervention majorée), de s'adosser à certains de ces mécanismes pour automatiser l'octroi des droits (seuils de revenus BIM et MAF). Les mutuelles, qui sont aujourd'hui dans une phase d'expansion de leurs missions, semblent être l'acteur indiqué pour la mise en œuvre d'une telle assurance.

Recommandation 4 : obtenir les données nécessaires à l'évaluation de la loi Geens

Il résulte de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique (dite loi Geens) que l'OBFG, l'OVV et Assuralia évaluent tous les deux ans les effets de la loi et expriment des propositions pour améliorer l'accès à la justice. Le premier rapport devait être déposé deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit ce 1^{er} septembre 2021.

Nous recommandons que les pouvoirs publics veillent à ce que le rapport d'évaluation comprenne, outre les données prévues par la loi (aperçu détaillé et chiffré des contrats conclus en application de la présente loi et des contrats conclus qui offrent des garanties complémentaires, part des cas dans lesquels les avocats fixent leurs honoraires sur la base des barèmes prévus dans l'arrêté royal d'exécution de la loi), les données suivantes :

- Le montant des primes pour les contrats de base répondant aux conditions minimales de la loi Geens et montant des primes pour les contrats offrant une protection complémentaire ;
- Le profil socio-économique des assurés (contrat de base et assurance complémentaire).

Ces données, ainsi que celles relatives aux pertes fiscales associées à la réduction d'impôts) sont en effet capitales pour évaluer si la loi atteint de manière efficiente son but, à savoir rendre plus accessible l'assurance protection juridique pour les personnes qui n'ont pas accès à l'aide juridique de seconde ligne mais ne sont pas en mesure de financer elles-mêmes l'accès au conseil et à la défense juridique.

Recommandation 5 : lancer une étude sur la faisabilité économique et les modèles de financement de l'assurance sociale de protection juridique

Pour disposer des données nécessaires afin de se prononcer sur l'opportunité de mettre en place une assurance sociale, nous recommandons la réalisation d'une étude économique portant sur les éléments suivants :

- Chiffrer le coût d'une assurance selon différentes hypothèses de couverture plus ou moins large des risques juridiques (types de prestations et hauteur de la rémunération des prestataires), en prenant en compte les externalités positives (économies sur d'autres postes de dépense publique telles que les prestations sociales ou le logement) et négatives (risques de surconsommation juridique et d'inflation judiciaire, arriéré judiciaire, etc.) ;
- Proposer des modèles de financement pour chacune de ces hypothèses, en déterminant le montant de la cotisation, de la subvention de l'Etat mais aussi du ticket modérateur et des pourcentages de réduction à octroyer aux différentes catégories de revenus du MAF, en veillant à l'équilibre entre accessibilité et responsabilisation de façon à éviter la surconsommation judiciaire.
- Examiner les conséquences financières du déconventionnement ou de la possibilité pour les avocats de ne pas participer à l'assurance, selon que le justiciable continuerait à percevoir, ou non, l'intervention de l'assurance lorsqu'il s'adresse à un avocat déconventionné ou qui ne participe pas à l'assurance

Sur la base de la présente étude juridique et d'une telle étude économique, les pouvoirs publics et les acteurs concernés auront les données nécessaires pour se prononcer sur l'opportunité d'intégrer l'aide juridique dans la sécurité sociale.

4.3. Alternative au mode de rémunération à l'acte : synthèse des résultats et recommandations politiques spécifiques

Résultats de l'étude : les systèmes d'aide juridique mixte sont les plus efficaces et les plus efficaces dans la réalisation de l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté.

Si l'on veut améliorer l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté, et ce quel que soit le modèle de financement du système, il faut agir, en aval, sur le mode de rémunération des avocats. Le mode de rémunération « à l'acte » sur la base d'une nomenclature se révèle inapproprié pour détecter les multiples problèmes sociojuridiques auxquels peuvent faire face les personnes en situation de pauvreté, et donc pour éviter l'enlisement dans l'exclusion sociale.

Les études menées à l'étranger convergent toutes : les systèmes mixtes d'aide juridique sont les plus efficaces et les plus efficaces dans la réalisation de l'accès à la justice. Pour rappel, dans ces systèmes, les prestations d'aide juridique sont à la fois réalisées par des

avocats de pratique privée qui perçoivent une rémunération à l'acte et par des avocats qui se consacrent entièrement à l'aide juridique et perçoivent une rémunération fixe.

La structure associative, sur le modèle des maisons médicales, retient particulièrement l'attention. Il s'agirait de créer, en complément du système actuel, des structures associatives dont les travailleurs, avocats dédiés à l'aide juridique et assistants sociaux, seraient salariés. Les avocats pourraient alors détecter de façon préventive les problèmes juridiques de leurs clients et s'atteler à l'élaboration, avec l'équipe du cabinet, d'une solution générale à leur situation sans penser, consciemment ou non, à la valorisation de leur travail dans le cadre de la nomenclature.

Recommandation 6 : lancer quatre structures-pilotes à évaluer après 5 ans

Sur la base des résultats de la présente étude mais également de deux études réalisées en 2019 pour la Fondation Roi Baudouin (une première étude sociojuridique et de droit comparé et une seconde consacrée à la faisabilité économique et aux modèles de financement), nous recommandons la création de quatre structures-pilotes, dont l'activité serait évaluée après cinq ans, avant d'envisager une extension de l'expérience.

Ces cabinets pluridisciplinaires seraient dédiés à l'aide juridique. Ils regrouperaient des avocats et des assistants sociaux au sein d'une même structure, sous la forme d'ASBL. Ils développeraient une approche systémique, sociale et juridique, des problèmes de leurs clients. Pour ce faire, ils sortiraient du système de désignation d'un avocat par problème juridique. C'est ici l'ensemble du cabinet qui serait désigné (plutôt qu'un avocat) pour une personne (et donc l'ensemble de ses problèmes juridiques). Par ailleurs, les avocats de ces cabinets sortiraient du système d'indemnisation via les points et bénéficieraient d'un revenu mensuel fixe.

Cette dernière recommandation s'inscrit dans la ligne de l'accord fédéral de gouvernement qui entend favoriser le développement d'une approche transversale et multidisciplinaire des problèmes sociojuridiques rencontrés par les personnes vulnérables et envisage que des projets-pilotes soient menés à cette fin.

Résumé des recommandations politiques :

- baser les projets de réformes sur des données empiriques
- élargir la consultation à tous les acteurs concernés, au-delà des avocats et des assureurs
- créer une instance chargée de promouvoir des réformes en matière d'accès à la justice
- obtenir les données nécessaires à l'évaluation de la loi Geens
- lancer une étude sur la faisabilité économique et les modèles de financement de l'assurance sociale de protection juridique
- lancer quatre structures-pilotes à évaluer après 5 ans

Je suis allé voir mon avocat pro deo pour la première fois et il m'a interrogé directement sur ma situation financière !

Les citoyens qui font appel à un avocat pro deo ont une histoire à raconter. Ils sont aux prises avec un problème, se sentent injustement traités et ont de nombreuses questions et doutes. Parfois, avant même de pouvoir raconter leur histoire, ils doivent d'abord débiter leur situation financière... Ceci les choque ! Et s'ils sont (manifestement!) assez pauvres, alors seulement ils peuvent raconter leur histoire.

m'j'ai consulté une avocate « sur la pointe des pieds ». J'ai rapidement posé ma question, en gardant un œil sur l'horloge. J'avais droit à une heure, pas plus. Les frais, vous savez ! L'avocate m'a écouté patiemment et a posé beaucoup de questions. J'ai vraiment eu le sentiment qu'elle m'entendait et qu'elle voulait m'aider... Je lui ai dit que je ne pouvais probablement pas me le permettre, financièrement. Elle m'a ensuite suggéré de travailler en pro deo. La session suivante, nous avons rempli les documents ensemble.

Les citoyens craignent les frais d'avocats.

Chapitre 5

MODES ALTERNATIFS DE RÉOLUTION DES CONFLITS

Prof. Dr Eric Lanckswaerd, chargé de cours à l'UHasselt et l'UGent, assistant à l'UAntwerpen

1. Introduction

Ce chapitre traite de l'accès aux modes alternatifs de résolution des conflits (MARC) pour les personnes en situation de pauvreté. Il aborde les différents MARC et leur accessibilité aux personnes précarisées.

La résolution alternative des conflits est toute forme de résolution des conflits qui ne passe pas par une décision de justice.⁴²⁶ Ce n'est donc pas le juge qui apporte la solution, même si les MARC peuvent trouver leur place dans le cadre d'une procédure judiciaire. Par exemple, un juge peut renvoyer l'affaire à un médiateur. Si une solution est trouvée de cette manière, ce n'est pas le juge qui l'a apportée. De nombreux avantages sont attribués aux MARC : rapidité, caractère informel, faible coût, solutions sur mesure, résolution complète du litige, relation mutuelle mieux préservée, solution sous contrôle des parties. Mais il y a aussi des inconvénients. Les différentes formes de MARC n'offrent pas la certitude d'un résultat et il peut être nécessaire de recourir aux tribunaux, avec les conséquences financières négatives que cela implique. Les MARC offrent moins de garanties juridiques et moins de garanties d'égalité dans le rapport de force que les procédures judiciaires, ce qui peut être préjudiciable à la partie la plus faible.⁴²⁷ Nous examinerons les avantages et les inconvénients des MARC abordés dans ce chapitre pour les personnes en situation de pauvreté.

Il y a beaucoup à dire sur les MARC et les personnes en situation de pauvreté. Néanmoins, il convient de limiter quelque peu la taille de ce chapitre. C'est pourquoi nous passerons uniquement en revue les MARC les plus courants. Le fonctionnement

426 E. LANCKSWAERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Bruges, Die Keure, 2017, 75.

427 Voir les avantages et les inconvénients : E. LANCKSWAERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Bruges, Die Keure, 2017, 202-205.

d'UNIA (le Centre interfédéral pour l'égalité des chances), bien qu'intéressant, n'est pas abordé dans ce chapitre. UNIA soutient souvent des personnes vulnérables qui se plaignent de discrimination. UNIA tente en principe de parvenir à un règlement à l'amiable, bien que dans certains cas, UNIA saisit directement un tribunal, par exemple pour des questions de principe ou si un intérêt social majeur est en jeu.⁴²⁸

Certaines questions abordées dans d'autres chapitres de ce livre ne sont que brièvement évoquées dans ce chapitre :

- les difficultés générales rencontrées par les personnes en situation de pauvreté pour accéder à la justice ;
- une analyse des critères de qualité qui s'appliquent à l'accessibilité de la justice au sens large du terme (accessibilité, caractère abordable, disponibilité, compréhensibilité, facilité d'utilisation, familiarité et fiabilité). Ces critères sont toutefois appliqués aux différentes formes de MARC ;
- l'aide juridique de première et de deuxième ligne. Cependant, il est clair que la fourniture d'informations et les conseils sur les MARC relèvent de l'aide de première ligne et que les conseils juridiques détaillés sur les MARC et l'assistance apportée dans le cadre d'une forme de MARC relèvent de l'aide de deuxième ligne ;
- le rôle de l'huissier de justice.

Ce chapitre se divise grosso modo en quatre parties : (1) une brève explication des problèmes que les MARC posent de manière générale aux personnes en situation de pauvreté ; (2) les différents MARC et leur adéquation aux personnes en situation de pauvreté (une partie distincte traite des MARC pour les problèmes d'endettement) ; (3) des informations sur les MARC et un soutien pour choisir la voie de résolution la plus appropriée ; (4) des recommandations en matière de politique.

2. MARC et personnes en situation de pauvreté : défis généraux

Quiconque veut faire un usage optimal d'un MARC doit avoir une idée de sa situation juridique personnelle : quels sont mes droits et mes devoirs (d'un point de vue juridique) ? Quelles sont les possibilités dont je dispose pour les faire respecter ? Il est important de garder à l'esprit cette situation juridique afin d'éviter que les personnes acceptent un accord beaucoup moins favorable que celui qu'elles pourraient obtenir par le biais d'une procédure judiciaire. Robert Mnookin, l'un des grands ténors de la théorie de la négociation, affirme à juste titre que de nombreuses négociations

428 J.M. PICARD et J. FIERENS, « L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle) », JT 2019, (734) 739.

se déroulent « à l'ombre de la loi ». Il entend par là que les parties et leurs avocats comparent constamment, au cours des négociations, les propositions sur la table et ce qu'ils pensent pouvoir obtenir par la voie judiciaire.⁴²⁹ Bien qu'il ne soit pas toujours facile de clarifier sa propre situation juridique, il est néanmoins important de l'évaluer aussi correctement que possible. Pour les personnes en situation de pauvreté, c'est là que le bât blesse. Souvent, elles ne sont pas conscientes des droits dont elles disposent. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles ils ne sont pas évoqués ou revendiqués.

Mais il y a plus. De nombreux MARC reposent sur la recherche d'un accord entre les parties. Cela signifie en fait qu'ils présupposent une égalité (du rapport de force) suffisante entre les personnes concernées. À défaut, la partie économiquement, culturellement ou socialement la plus faible risque de conclure un accord qui lui est défavorable, auquel elle a formellement souscrit et auquel elle est donc liée.⁴³⁰ En outre, il convient de garder à l'esprit que bon nombre de MARC requièrent des capacités verbales suffisantes, ce qui constitue souvent un problème pour les personnes en situation de pauvreté.⁴³¹ Par conséquent, lorsqu'une partie faible est confrontée à une partie forte, il peut être approprié de ne pas s'orienter vers certaines formes de MARC.⁴³² Les parties les plus faibles doivent être conscientes du fait qu'elles peuvent être amenées à renoncer à une protection juridique si elles n'optent pas pour le juge.⁴³³

Pour les personnes en situation de pauvreté, les problèmes juridiques sont souvent liés à des questions économiques, sociales et psychologiques. Le problème juridique ou le litige n'est généralement pas définitivement résolu si des difficultés sous-jacentes ou connexes subsistent. Les secteurs juridique et social doivent unir leurs forces pour garantir une approche intégrée. Cette approche pluridisciplinaire peut trouver sa place lorsque les personnes en situation de pauvreté sont informées et accompagnées dans le choix de la voie de résolution la plus appropriée. Elle peut également permettre un travail plus préventif.

429 R. MNOOKIN, *Beyond winning*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2000, 354.

430 J.M. PICARD et J. FIERENS, « L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle) », JT 2019, (734) 741.

431 J.M. PICARD et J. FIERENS, « L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle) », JT 2019, (734) 741-742.

432 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 353.

433 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 354.

3. Les différents mécanismes de MARC, avec une attention particulière pour les personnes en situation de pauvreté

3.1. Négociation

On pourrait décrire la « *négociation* » de manière très générale comme un processus d'influence et de communication dans lequel deux parties impliquées ou plus tentent de parvenir à un accord sur un conflit d'intérêts, de positions, de points de vue, d'objectifs, de rôles, etc.⁴³⁴ L'objectif des négociations est de parvenir à un accord mutuellement satisfaisant.

Il n'existe pas de réglementation légale générale sur les négociations, à quelques exceptions près dans des domaines très spécifiques. Le droit commun des obligations s'applique en la matière. Il n'existe pas non plus de réglementation légale spécifiant qui doit supporter les coûts de la négociation. Normalement, chaque partie supporte ses propres coûts de négociation (par exemple, la préparation de la négociation). Les coûts communs (par exemple, les frais exposés pour obtenir un avis neutre) sont partagés. Toutefois, les parties peuvent convenir entre elles de la répartition des frais.

Une négociation peut être entreprise à tout moment. Il s'agit d'une méthode accessible et informelle. Aucun professionnel n'est nécessaire pour guider la négociation (bien que l'on puisse naturellement choisir de faire appel à un avocat, par exemple). Presque tout le monde sait ce que négocier signifie et comprend plus ou moins ce que la méthode implique. La négociation convient à de très nombreux types de conflits. La négociation est l'une des formes de MARC les moins coûteuses. Les parties ne sont pas tenues de payer un professionnel des MARC (comme un médiateur).

La négociation exige que l'on soit capable de se défendre, d'analyser le conflit (par exemple, quels sont les intérêts en jeu), de réfléchir à des solutions possibles et que l'on dispose de compétences suffisantes en matière de communication. Il doit y avoir un équilibre psychologique et social suffisant entre les parties. Les personnes en situation de pauvreté ne possèdent pas toujours les compétences et les capacités suffisantes pour maintenir l'équilibre du rapport de force. Celles qui ne sont pas en mesure de se défendre correctement et d'évaluer leur propre situation juridique courent le risque de ne pas faire valoir leurs droits. Bien entendu, toute personne peut se faire assister pendant les négociations. Par exemple, des personnes issues de groupes défavorisés peuvent être aidées par une personne appartenant à une association qui vient en aide aux pauvres. L'assistance d'un avocat est également possible, mais elle est payante (sauf si pro deo).

434 E. LANCKSWERDT, *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Bruges, Die Keure, 2017, 79.

3.2. Négociation collaborative

La partie VIII du Code judiciaire est entièrement consacrée à un nouveau MARC, désigné sous les termes de « *Droit collaboratif* ». Un « *processus de droit collaboratif* » est décrit comme « *un processus volontaire et confidentiel de règlement des conflits par la négociation impliquant des parties en conflit et leurs avocats respectifs, lesquels agissent dans le cadre d'un mandat exclusif et restreint d'assistance et de conseil en vue d'aboutir à un accord amiable.* »⁴³⁵ Généralement, dans un processus de droit collaboratif, les avocats concluent un accord de disqualification. Cela signifie que, si aucun accord n'est conclu, les avocats qui ont assisté leurs clients pendant les discussions ne peuvent pas agir en tant qu'avocat de ces clients pendant la procédure judiciaire. Cela repose sur l'idée que les avocats seront beaucoup plus enclins à tout mettre en œuvre pour parvenir à un accord qui résolve le litige, puisqu'ils ne sont pas autorisés à agir en tant que conseil dans des procédures concernant le même litige. Il est également plus bénéfique pour les parties elles-mêmes d'adopter une attitude constructive et orientée vers la recherche de solutions. Sans accord, elles devront en effet trouver un autre avocat si elles veulent engager une procédure.

En substance, la méthode revient à ce que les personnes impliquées dans un conflit et leurs avocats s'assoient ensemble autour d'une table pour trouver une solution. L'approche est très similaire à celle d'une médiation : elle fait appel à des techniques et compétences de médiation, les parties recherchent ensemble des solutions communes acceptables pour tous, la communication ouverte est primordiale, on tente d'accommoder tous les intérêts, etc. En principe, cependant, le système belge ne fait pas appel à un médiateur. Les avocats travaillent dans une optique de résolution des problèmes, mais ils peuvent en même temps continuer à jouer leur rôle traditionnel de défenseurs et de conseillers de leurs parties. Cette présence et cette coopération active des avocats, ainsi que l'expertise juridique allant de pair, constituent un soutien et un réconfort pour les parties.

Le droit collaboratif est né dans la sphère des conflits familiaux, notamment pour parvenir à un règlement des questions de divorce et de séparation. Toutefois, la méthode peut également être appliquée à d'autres domaines. Rien n'empêche les parties de recourir à cette méthode lorsqu'il s'agit par exemple de litiges concernant l'exécution de contrats ou de questions de dommages-intérêts.

Le droit collaboratif ne peut être exercé que par des avocats spécialement agréés. En dépit du fait que de nombreux avocats ont déjà suivi une formation ou sont en train de la faire, il n'y a actuellement pas assez d'avocats collaboratifs agréés pour que la méthode soit largement accessible et disponible. Le droit collaboratif étant une méthode très récente, elle n'est pas encore très connue et la majorité des personnes en situation de pauvreté ne savent pas ce qu'elle implique. Le fait que les avocats collaboratifs doivent suivre une formation spécifique assure des garanties de qualité suffisantes.

435 Article 1738 du Code judiciaire.

Les frais liés à l'exercice du droit collaboratif et les honoraires et frais de tout expert désigné aux fins de cet exercice sont supportés à parts égales par les parties, sauf si elles en décident autrement.⁴³⁶ Chaque partie prend en charge les honoraires et frais de son avocat collaboratif, sauf accord contraire.⁴³⁷ Cela peut constituer un obstacle pour les personnes en situation de pauvreté. Il ne doit pas nécessairement y avoir de frais supplémentaires.

Le système de l'assistance judiciaire semble s'appliquer au droit collaboratif. L'article 665, 6° du Code judiciaire prévoit en effet que l'assistance judiciaire peut être accordée pour toutes les procédures extrajudiciaires imposées par la loi ou par le tribunal. La question de savoir si le droit collaboratif est inclus dans ces « *procédures extrajudiciaires* » n'est pas très claire, mais on pourrait défendre cette interprétation, d'autant plus que le législateur veut promouvoir les MARC. Un argument supplémentaire peut être tiré du principe d'égalité : il pourrait y avoir une inégalité de traitement entre ceux qui peuvent se permettre les coûts d'une négociation collaborative et les personnes en situation de pauvreté qui n'ont pas les moyens financiers de le faire. Le principe d'égalité implique en effet également que des situations inégales soient traitées de manière inégale.

Les parties entrant dans un processus de droit collaboratif ne sont pas obligées de parvenir à un accord et n'ont aucune garantie à cet égard. Cela signifie qu'elles peuvent avoir exposé des frais « *inutilement* » (payer leur avocat pour mener la négociation), pour finalement devoir quand même passer par une procédure. Un inconvénient supplémentaire est qu'elles doivent engager un autre avocat, qui doit se familiariser avec l'affaire, ce qui coûte du temps et de l'argent. Cet inconvénient doit être quelque peu relativisé parce que le droit collaboratif a un taux de réussite élevé. Selon Boudart, il s'agit de pas moins de 80 à 90 %.⁴³⁸

C'est précisément parce que les personnes doivent être assistées d'un avocat que l'équilibre du rapport de force est mieux assuré et qu'elles feront mieux valoir leurs droits, c'est-à-dire que leurs droits seront suffisamment préservés.

3.3. Médiation

Le terme « *médiation* » est utilisé à tort et à travers. Dès qu'une tierce personne ou un organisme est impliqué de quelque manière que ce soit dans la résolution d'un conflit, on parle de médiation, bien que, souvent, il ne s'agisse pas de médiation telle que prévue et réglementée dans la partie VII du Code judiciaire. L'article 1723/1 du Code judiciaire définit la médiation comme « *un processus confidentiel et structuré de concertation volontaire entre parties en conflit qui se déroule avec le concours d'un tiers indépendant, neutre et impartial qui facilite la communication et tente de conduire les parties*

436 Article 1747, §1 du Code judiciaire.

437 Article 1747, §2 du Code judiciaire.

438 M. BLITZ, A.M. BOUDART, « *Le droit collaboratif a fait son entrée dans le Code judiciaire. Aperçu de ce mode alternatif et des critères de choix par rapport aux autres Marc's* », JT 2019, (209), 212.

à élaborer elles-mêmes une solution. » Cette définition résume les caractéristiques de base d'une médiation.

Bien que la définition ci-dessus montre que la participation volontaire est une caractéristique fondamentale de la médiation, le juge peut toujours ordonner la médiation au cours d'une procédure judiciaire dans des conditions très strictes sans que les parties l'aient demandé et même si certaines d'entre elles s'y opposent.⁴³⁹ Ce n'est que si toutes les parties s'y opposent que le juge ne peut pas ordonner une médiation obligatoire. Si les parties sont obligées par le tribunal de participer à une médiation, elles sont libres d'y mettre fin à tout moment, sans que cela ne leur porte préjudice.⁴⁴⁰

Le Code judiciaire établit une distinction entre médiation judiciaire et extrajudiciaire. La seconde a lieu indépendamment d'une procédure judiciaire, la première suite à une décision de justice (mais en principe avec le consentement des parties).

Dans un souci de clarté, il convient de souligner que de nombreuses formes de médiation ne sont pas couvertes par le Code judiciaire. Nous abordons ci-dessous la médiation telle que réglementée dans la partie VII du Code judiciaire. D'autres formes de médiation, notamment la médiation dans les affaires pénales, la médiation réparatrice entre auteur et victime, la médiation par un médiateur, la médiation en matière d'endettement et certaines formes de médiation intéressant les consommateurs sont abordées plus loin dans ce chapitre. Viennent ensuite les nombreux types de médiation que nous n'aborderons pas ici par manque de place, comme la médiation (gratuite) dans le cadre de la législation sur les sanctions administratives communales⁴⁴¹, ou la médiation dans le cadre d'une procédure devant le Conseil des litiges relatifs aux permis (coût fixe de 700 euros en cas de recours à un médiateur employé par cette juridiction).⁴⁴² La médiation de quartier assurée par des bénévoles dans de nombreuses communes ne sera pas abordée non plus. Cette médiation gratuite peut offrir une réponse à toutes sortes de petits et grands désagréments et conflits entre voisins (par exemple, le bruit, les problèmes de séparation entre les parcelles, l'entretien négligé des jardins, les déchets, ...).

Bien que la médiation soit en plein essor, elle reste un phénomène relativement peu connu⁴⁴³ et il existe de nombreux malentendus à son sujet, même parmi les avocats.⁴⁴⁴ On ne sait pas dans quelle mesure les personnes en situation précaire connaissent déjà la médiation, mais il n'y a aucune raison de supposer qu'elles soient mieux informées à ce sujet que la moyenne. Pour les personnes en situation de pauvreté, la médiation est quelque chose de vague, et pas plus accessible ou attrayant qu'une procédure

439 Art. 1734, §1, deuxième alinéa du Code judiciaire.

440 Article 1729 du Code judiciaire.

441 Art. 12, 13 et 18 de la Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

442 Art. 42 du décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes ; <https://www.dbric.be/144-wat-kost-een-bemiddeling>.

443 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 270.

444 T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur* (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 228-251.

judiciaire.⁴⁴⁵ De nombreuses informations sont disponibles sur cette méthode (par exemple sur le site de la Commission fédérale de médiation⁴⁴⁶), mais là encore, on peut se demander si les personnes en situation financière précaire sont en mesure de trouver ces informations. En tout état de cause, une fois que les personnes concernées ont trouvé le chemin de la médiation, il appartient au médiateur de leur expliquer, de manière claire et compréhensible, ce qu'est exactement la médiation, ce qu'elles peuvent attendre du médiateur et ce que l'on attend d'elles.

La médiation est assez facilement accessible à tous dans la mesure où il y a suffisamment de médiateurs disponibles et où il n'est pas nécessaire de se déplacer loin. Surtout dans les affaires familiales. En outre, la médiation en matière de divorce et de parentalité est également proposée dans les CAP et ce, pour un tarif relativement bas.⁴⁴⁷ Cependant, l'offre de médiateurs disposés à travailler dans le cadre du système d'assistance judiciaire est relativement limitée (voir ci-dessous).

Les services d'un médiateur agréé sont assortis d'une certaine garantie de qualité : pour pouvoir agir en tant que médiateur agréé, la personne doit avoir suivi une formation, avoir passé avec succès des tests d'évaluation et suivre des cours de perfectionnement. En outre, les médiateurs agréés - et eux seuls - sont soumis au code de déontologie élaboré par la Commission fédérale de médiation, que cette commission fait également respecter.⁴⁴⁸

Les parties qui optent pour la médiation doivent en principe rémunérer le médiateur. Les frais et honoraires de médiation sont supportés à parts égales par les parties, sauf si celles-ci en décident autrement.⁴⁴⁹ Lorsqu'une personne en situation de pauvreté participe à une médiation, le médiateur pourrait attirer l'attention sur cette possibilité de répartition inégale des coûts. Les frais et la durée d'une médiation peuvent varier considérablement. Dans les affaires familiales, la médiation coûte 50 à 100 euros de l'heure (sans TVA), dans les affaires civiles et commerciales, 100 à 150 euros de l'heure (avec 21 % de TVA en sus).⁴⁵⁰ Une exonération de TVA s'applique à la médiation dans des affaires familiales.⁴⁵¹ Dans les affaires sociales, environ 12 heures de contact sont nécessaires en moyenne, dans les affaires civiles et commerciales environ 20 heures, dans les affaires familiales environ 12 heures.⁴⁵²

445 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015. Bruxelles : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 30.

446 <https://www.fbc-cfm.be/fr>

447 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 65.

448 Code de déontologie des médiateurs agréés du 16 décembre 2020 (<https://www.cfm-fbc.be/fr/content/decisions-de-la-cfm>).

449 Article 1731, § 1 du Code judiciaire.

450 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 131.

451 Art. 44, §2, 5° du Code de la TVA (La médiation en matière familiale relève de l'information aux familles).

452 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 131.

La médiation a donc des limites d'ordre financier. Un autre problème est que la recherche a montré que la majorité (58 %) des référents juridiques potentiels n'a pas une idée claire des coûts associés à la médiation judiciaire.⁴⁵³ Il est toutefois important de noter que l'assistance judiciaire peut être accordée pour les procédures de médiation extrajudiciaire ou judiciaire qui sont menées par un médiateur agréé.⁴⁵⁴ L'article 692, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire dispose entre autres que « *les frais et honoraires du médiateur dans le cadre d'une procédure de médiation judiciaire ou extrajudiciaire, menée par un médiateur agréé, sont avancés à la décharge de l'assisté, selon la procédure prévue au règlement général sur les frais de justice en matière répressive.* » Le problème est que seuls 8,89 % des médiateurs agréés offrent leurs services dans le cadre de l'assistance judiciaire gratuite, ce qui peut s'expliquer en partie par la rémunération relativement faible qu'ils perçoivent.⁴⁵⁵ Par conséquent, l'offre de médiateurs dans le cadre de l'assistance judiciaire gratuite est plutôt limitée, ce qui hypothèque la possibilité de trouver un médiateur approprié. Il est important de noter que les médiateurs agréés sont tenus d'informer les parties de la possibilité de bénéficier d'une assistance judiciaire.⁴⁵⁶ Une loi du 31 juillet 2020 a relevé les limites de revenus pour l'assistance judiciaire gratuite et ces plafonds de revenus continueront à augmenter à l'avenir.⁴⁵⁷ Cela facilite également l'accessibilité financière de la médiation, y compris pour les personnes qui ne vivent pas vraiment dans la pauvreté, mais qui n'ont pas beaucoup de moyens.

Certaines assurances protection juridique couvrent également (en partie) les frais de médiation. Les médiateurs agréés doivent demander aux parties si elles peuvent avoir recours à l'intervention totale ou partielle d'un tiers payant.⁴⁵⁸ Une loi du 22 avril 2019 a rendu l'assurance protection juridique plus attractive.⁴⁵⁹ Toute personne qui souscrit une telle assurance a droit à une réduction d'impôt de 40 % sur la prime à prendre en compte. L'une des conditions est que la couverture d'assurance ne couvre pas seulement les procédures judiciaires mais aussi les processus de résolution extrajudiciaire des conflits. Il n'est pas certain que cette mesure apporte un grand soulagement aux personnes en situation de pauvreté. Elle n'a d'effet que pour les personnes qui souscrivent une assurance. En outre, la couverture étendue (qui concerne aussi les MARC) augmente la prime d'assurance et empêche les groupes vulnérables de bénéficier de la mesure fiscale.⁴⁶⁰

Dans le passé, plusieurs propositions ont été faites pour apporter un soutien financier à la médiation (obligatoire), mais elles n'ont pas atteint le stade final :

453 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 198.

454 Article 665, 5 du Code judiciaire.

455 T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur* (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 249.

456 Art. 10, §1, alinéa premier du Code de déontologie des médiateurs agréés du 16 décembre 2020.

457 Loi du 31 juillet 2020 modifiant le Code judiciaire afin d'améliorer l'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire en augmentant les plafonds de revenus applicables en la matière.

458 Art. 10, §1, deuxième alinéa du Code de déontologie des médiateurs agréés du 16 décembre 2020.

459 Loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique.

460 T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur* (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 433-434.

- une tentative de médiation judiciaire obligatoire dans les affaires familiales, dont les deux premières séances seraient payées par le SPF Justice ;⁴⁶¹
- le SPF Justice devrait prendre en charge, au moins partiellement, les coûts de certaines formes de médiation familiale (pour certains litiges) qui ne sont pas couverts par l'assistance judiciaire gratuite. L'intervention est limitée à trois ou cinq séances avec un médiateur agréé (selon le type de litige) et l'État prend également en charge la rédaction de l'accord par le médiateur agréé.⁴⁶²

Ces pistes sont sans doute intéressantes pour permettre aux personnes ayant des ressources financières limitées de recourir à la médiation. Mais cela implique que le gouvernement fédéral mette des moyens financiers à disposition. En outre, on peut se demander si une tentative de médiation judiciaire obligatoire est toujours une bonne chose, car les affaires ne se prêtent pas toutes à la médiation et le caractère volontaire constitue toujours un des fondements de la médiation.

L'expérience néerlandaise a montré que les incitants financiers, en particulier la participation gratuite à la première séance de médiation, contribuent à une hausse du nombre de médiations.⁴⁶³

Bien que la médiation présente de nombreux avantages, l'un de ses principaux inconvénients est que les parties ne sont pas certaines de parvenir à un accord. Les taux de réussite de la médiation extrajudiciaire sont de 75 % dans les affaires civiles et commerciales, de 70 % dans les affaires familiales et de 90 % dans les affaires sociales.⁴⁶⁴ Ces chiffres ne semblent pas mauvais, mais il subsiste un risque élevé qu'aucun résultat ne soit obtenu. Dans ce cas, les parties devront éventuellement encore engager une procédure judiciaire pour régler leur différend, ce qui signifie qu'elles devront supporter à la fois les coûts de la médiation et ceux de la procédure judiciaire. Comme de nombreuses personnes ont une aversion pour le risque, elles préfèrent ne pas prendre le risque d'une médiation incertaine et optent directement pour le tribunal où elles ont la certitude que le litige sera réglé, même s'il leur est difficile de prévoir la teneur de la décision du tribunal.⁴⁶⁵

Un problème spécifique est que le juge peut ordonner une médiation obligatoire dans des conditions strictes, sauf si toutes les parties s'y opposent.⁴⁶⁶ Bien que toute partie puisse mettre fin à la médiation à tout moment (y compris très rapidement)⁴⁶⁷, cela signifie que les parties doivent supporter les coûts de mise en route de la médiation,

461 Proposition législative de G. SWENNEN visant à modifier le Code judiciaire afin de rendre obligatoire la médiation préalable dans toutes les procédures impliquant des enfants, Doc. parl. Chambre, 2005-06, r. 51-2188/1/1.

462 Projet de loi BROTCORNE modifiant le Code judiciaire, visant à financer partiellement la médiation familiale, Doc. parl. Chambre 2016-17, n° 54 -2157/1.

463 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 68-69, 188.

464 T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur* (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 130.

465 T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur* (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 192-193.

466 Art. 1734, §1, deuxième alinéa du Code judiciaire.

467 Art. 1729 du Code judiciaire.

même si elles se retirent rapidement. Ces coûts s'ajouteront à ceux qu'elles ont déjà supportés pour engager une procédure judiciaire. L'assistance judiciaire peut (partiellement) y remédier.

Dans une médiation, il est important que les deux parties soient assises à la table sur un pied d'égalité, mais pour les personnes en situation de pauvreté, cela pose un problème. Certains craignent que la médiation n'aboutisse à une sorte de « *justice de seconde classe* » où la partie la plus vulnérable perd ses droits. Les personnes en situation de pauvreté ne sont pas toujours conscientes de leurs droits. C'est pourquoi la position de la partie la plus faible au cours d'une médiation devrait être renforcée.⁴⁶⁸ Tout comme pour une négociation, il peut y avoir des obstacles psychologiques, sociaux et culturels à la participation à la médiation des personnes en situation de pauvreté. Les parties doivent être en mesure de se défendre adéquatement. Cela signifie qu'elles soient suffisamment fortes verbalement et qu'elles puissent défendre leurs intérêts de manière équilibrée, en tenant compte des intérêts de l'autre. En outre, les parties à une médiation sont invitées à résoudre le problème elles-mêmes - même si le médiateur les aide à le faire -, ce qui exige des compétences suffisantes en matière de résolution de problèmes. Lors d'une médiation, l'inégalité du rapport de force joue en la défaveur des personnes en position vulnérable. Cependant, les limites qui viennent d'être mentionnées et cette inégalité sont moins dommageables que lors d'une négociation ordinaire. En effet, le médiateur doit veiller à ce que la médiation soit menée de manière équilibrée, afin que les intérêts de toutes les parties soient reflétés et pris en compte.⁴⁶⁹ En outre, le médiateur a l'obligation de suspendre ou de mettre fin à la médiation s'il estime que l'accord proposé est manifestement déséquilibré et reflète une soumission malsaine d'une partie à l'autre ou un manque de consentement éclairé.⁴⁷⁰ Il va sans dire que le médiateur doit toujours conserver son indépendance, son impartialité et sa neutralité afin de préserver l'équilibre du processus de médiation et d'éviter des accords manifestement déséquilibrés. Il se retrouve dans une zone de tension entre deux exigences opposées. En outre, la question se pose de savoir si les médiateurs sont conscients de la réalité des personnes en situation de pauvreté et quelle formation ils ont reçue dans ce domaine.⁴⁷¹ Il peut donc être difficile pour les médiateurs d'évaluer ce à quoi les personnes en situation de pauvreté sont confrontées pendant la médiation. Une offre de formation spécifique dans ce domaine serait la bienvenue.

Lors d'une médiation, les personnes en position vulnérable, qui n'ont généralement pas une bonne connaissance du droit applicable, courent le risque de ne pas faire valoir leurs droits. Si le principe général selon lequel les parties ne peuvent déroger aux règles d'ordre public et de droit impératif lors de l'élaboration d'un accord transactionnel (résultat de la médiation) doit être respecté, cela n'empêche pas les parties d'être libres de déroger au droit supplétif. Ces règles peuvent être beaucoup plus avantageuses pour

468 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale), 29-30.

469 Art. 11, §1, alinéa premier du Code de déontologie des médiateurs agréés du 16 décembre 2020.

470 Art. 11, §2 du Code de déontologie des médiateurs agréés du 16 décembre 2020.

471 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015. Bruxelles : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 30.

une partie que ce qui est établi contractuellement. Mais si cette partie ne connaît pas ces règles ou n'évalue pas correctement la portée de la dérogation aux règles de droit commun du droit supplétif, il se peut que, d'un point de vue juridique, elle obtienne un résultat inférieur à celui qu'elle aurait normalement pu obtenir au cours d'une procédure judiciaire. Cela est d'autant plus vrai si (par exemple pour des raisons financières) une partie ne se fait pas assister par un avocat pendant une médiation. Néanmoins, les parties participant à une médiation avec un médiateur agréé sont dans une certaine mesure protégées contre ce risque. En effet, le médiateur doit encourager les parties à prendre leurs décisions sur la base de toutes les informations pertinentes.⁴⁷² Il reste à savoir si les personnes en situation de vulnérabilité savent toujours comment trouver ces informations pertinentes (par exemple, sur le plan juridique). Le médiateur a également pour mission de rappeler aux parties leur droit de demander tout conseil utile avant de conclure un accord de médiation.⁴⁷³ Ici aussi, la question est de savoir si les personnes précarisées peuvent trouver les bons conseillers et, surtout, si elles peuvent les payer. Un accord de médiation peut être homologué par le juge, mais ce n'est pas obligatoire. Cela permet d'obtenir un titre exécutoire. Le juge ne procède qu'à un contrôle assez marginal au cours de la procédure d'homologation : l'accord n'est examiné qu'au regard de l'ordre public et de l'intérêt des enfants.⁴⁷⁴ Par conséquent, le juge ne peut pas empêcher des accords déséquilibrés de rester en place.

3.4. « Médiation en matière répressive »

« *L'extinction de l'action publique moyennant l'exécution de mesures et le respect des conditions* » (ce que l'on appelait autrefois la médiation en matière répressive, plus connue sous ce nom) est une forme de traitement alternatif des affaires pénales.⁴⁷⁵ En bref, ce système signifie que, sous certaines conditions, le procureur du Roi peut inviter la victime et un prévenu majeur à consentir à une médiation sur l'indemnisation ou la réparation ainsi que sur ses modalités. La médiation est menée par un assistant de justice. Le procureur du Roi peut également proposer des mesures supplémentaires, à exécuter par l'auteur (par exemple, suivre une thérapie). Si l'auteur exécute la convention et respecte les conditions, l'action publique est éteinte et l'affaire n'est pas portée devant le tribunal.

La médiation dans les affaires pénales - qui n'est donc mise en œuvre que dans un contexte pénal - est proposée gratuitement dans toutes les maisons de justice. Notre pays compte 28 maisons de justice, ce qui signifie que l'accessibilité n'est pas optimale. La médiation en matière répressive n'est pas très connue, mais cela ne constitue pas un problème puisque ceux qui pourraient utiliser cette méthode ne doivent pas le faire de leur propre initiative. C'est en effet le procureur général qui propose cette médiation. Les assistants judiciaires employés dans les maisons de justice convoquent les parties. Vu que la médiation en matière répressive se déroule sous la supervision d'un assistant

472 Art. 11, §1, deuxième alinéa du Code de déontologie des médiateurs agréés du 16 décembre 2020.

473 Art. 12, alinéa premier du Code de déontologie des médiateurs agréés du 16 décembre 2020.

474 Article 1733 du Code judiciaire.

475 Art. 216ter du Code d'instruction criminelle.

de justice (un professionnel), la méthode offre des garanties de fiabilité suffisantes. L'assistant judiciaire médiateur peut s'assurer que les personnes concernées peuvent se défendre de manière adéquate pendant la médiation. Il peut avertir une partie si elle veut accepter un arrangement qui lui est défavorable d'un point de vue juridique.

3.5. Médiation réparatrice

La justice réparatrice cherche une réponse aux infractions qui soit orientée sur la résolution des problèmes et la réparation, plutôt que sur la seule répression.⁴⁷⁶ L'un des principes de la justice réparatrice implique la participation active de l'auteur et de la victime à un processus pouvant conduire à la résolution du conflit. Des méthodes sont utilisées pour que l'auteur et la victime entrent en contact l'un avec l'autre. Cela se fait souvent par le biais d'une médiation dite réparatrice (ou restauratrice), qui est légalement réglementée dans le Code d'instruction criminelle et son titre préliminaire.⁴⁷⁷ Toute personne ayant un intérêt direct peut demander une médiation à tout moment de la procédure pénale et pendant l'exécution de la peine.⁴⁷⁸ La médiation réparatrice est proposée gratuitement.⁴⁷⁹

Le ministère public, le juge d'instruction, les juridictions d'instruction et le juge veillent à ce que les parties impliquées dans une procédure judiciaire soient informées sur la possibilité de demander une médiation. Pour autant qu'ils l'estiment opportun dans des dossiers concrets, ils peuvent eux-mêmes proposer une médiation aux parties.⁴⁸⁰ Il reste à savoir dans quelle mesure les magistrats assument activement ce rôle. En tout cas, la médiation réparatrice n'est pas encore très connue du grand public, bien que l'on constate une certaine évolution en la matière. Il est donc évident que les utilisateurs potentiels de la méthode n'en connaissent pas suffisamment les tenants et aboutissants. Les médiateurs en justice réparatrice les informent dès le début de la médiation sur le fonctionnement de la médiation, son déroulement et le rôle du médiateur, ce qui permet de remédier en partie à ce problème. Ils veillent à ce que les parties concernées puissent comprendre la proposition et le contenu de la médiation⁴⁸¹

Les médiateurs font partie d'un service qui propose la médiation et qui est agréé par le ministre de la Justice. Les critères d'agrément sont fixés par le Roi dans un arrêté délibéré en Conseil des ministres et portent sur la personnalité juridique du service, ses activités, sa composition pluridisciplinaire et l'obligation de fournir une formation appropriée et un soutien spécialisé.⁴⁸² En Flandre, la médiation réparatrice est proposée

476 À propos de la justice réparatrice, voir entre autres : I. AERTSEN, « *Herstelrechtelijke beweging. Achtergronden en regelgeving* », dans L. KOOLS (ed.) *Bemiddeling en herstel in de strafrechtsbedeling*, Bruges, Die Keure, 2005, 1-26 ; H. ZEHR, *The little book of restorative justice*, Intercourse, Good Books, 2002, 112.

477 Art. 3 de la loi du 17 avril 1878, contenant le titre préliminaire du Code d'instruction criminelle ; art. 553-556 du Code d'instruction criminelle.

478 Art. 553, §1 du Code d'instruction criminelle.

479 Cela ressort de l'art. 14 du Code de déontologie du médiateur en justice réparatrice.

480 Article 553, § 2 du Code d'instruction criminelle.

481 Art. 8 du Code de déontologie du médiateur en justice réparatrice.

482 Art. 554, §1 du Code d'instruction criminelle.

par l'ASBL Moderator⁴⁸³. 13 services de médiation sont répartis dans toute la Flandre. Pour la Wallonie (y compris la partie germanophone du pays) et Bruxelles, les services de médiation sont assurés par l'ASBL Médiate⁴⁸⁴, qui possède des bureaux à six endroits. Ainsi, les services de médiation peuvent se situer relativement loin du lieu de résidence des personnes, mais les médiateurs en justice réparatrice se rendent à domicile pour mener les médiations (indirectes). Les médiations indirectes impliquent que le médiateur mène des entretiens distincts avec chacune des parties. Souvent (mais pas toujours), une séance commune est organisée.

Au sein du SPF Justice, une « *commission déontologique* » dédiée à la médiation est mise en place au profit de ces services. La mission de cette commission est de rédiger et de mettre à jour un code de déontologie sur la médiation et de suivre les problèmes déontologiques.⁴⁸⁵ Le fait que les médiateurs en justice réparatrice soient soumis à un code de déontologie, et qu'ils doivent également avoir reçu une formation, offre des garanties de qualité suffisantes.

L'article 3 du code de déontologie du médiateur en justice réparatrice stipule que la médiation réparatrice doit se dérouler dans un environnement sûr et confortable, dans lequel le médiateur accorde une attention explicite à l'égalité des personnes impliquées dans le processus de communication.⁴⁸⁶ Le médiateur en justice réparatrice veille à ce que tous les intérêts puissent être pris en compte et à ce qu'aucun accord déséquilibré et déraisonnable ne soit conclu.⁴⁸⁷ Néanmoins, les parties sans avocat courent le risque de conclure un accord qui leur est juridiquement défavorable, ou un accord déséquilibré ou déraisonnable. Cette situation peut être partiellement atténuée en donnant la possibilité aux personnes précarisées de faire appel aux services d'un avocat dans le cadre de l'assistance judiciaire. Le médiateur en justice réparatrice s'engage à informer la personne concernée de la possibilité de bénéficier d'une aide juridique de première ligne gratuite, d'une aide juridique de deuxième ligne partiellement ou totalement gratuite et d'une assistance judiciaire.⁴⁸⁸

3.6. Services de médiation

Les médiateurs jouent un rôle de premier plan dans la résolution des conflits entre les citoyens et les instances gouvernementales, notamment lorsqu'il s'agit de traiter des plaintes concernant des services publics. Les médiateurs fédéraux ont été créés en 1995⁴⁸⁹, le service de médiation flamand en 1998.⁴⁹⁰ Il existe également des services de médiation locaux.⁴⁹¹ Le rôle des services de médiation est d'enquêter sur les plaintes

483 <https://moderator.be/>

484 <http://www.mediante.be/>

485 Art. 554, §2 du Code d'instruction criminelle.

486 <https://adoc.pub/deontologische-code-van-de-herstelbemiddelaar.html>

487 Art. 20 du Code de déontologie du médiateur en justice réparatrice.

488 Art. 14 du Code de déontologie du médiateur en justice réparatrice.

489 Loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux.

490 Décret du 7 juillet 1998 portant création d'un service de médiation flamand.

491 Art. 303 du décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale.

concernant le fonctionnement et les actions des autorités publiques. Ils cherchent à concilier les positions du plaignant et de l'administration concernée et peuvent agir comme médiateurs. C'est ce que l'on appelle la « médiation institutionnelle ». ⁴⁹² Le Médiateur flamand prend certainement son rôle de médiateur très au sérieux. ⁴⁹³ Il convient de noter que très récemment, à la suite de la crise du coronavirus, le Médiateur flamand s'est également vu confier un rôle temporaire de médiation dans les litiges locatifs privés. ⁴⁹⁴ Un élément surprenant d'un point de vue juridique, puisque le Médiateur flamand intervient en principe dans les conflits entre les autorités et les citoyens (ou les entreprises). Cette mission très spécifique s'explique par ailleurs par les circonstances particulières. Les médiateurs travaillent de manière indépendante et sont tenus au secret quant aux informations qui leur sont fournies. Bien que la médiation du médiateur diffère de la médiation telle que réglementée dans la partie VII du Code judiciaire, et que les règles d'indépendance et d'impartialité contenues dans ce code ne s'appliquent pas aux médiateurs, il convient de souligner que le statut des médiateurs implique qu'ils puissent effectuer leur travail en toute indépendance et impartialité. Par exemple, l'article 8 du décret du 7 juillet 1998 portant création du service du médiateur flamand stipule que, « *dans les limites de ses compétences, le médiateur flamand est totalement indépendant et neutre et ne peut recevoir d'instructions ou d'ordres d'aucune autorité. Il ne peut être mis fin à son mandat en raison des opinions exprimées ou des actes accomplis dans l'exercice normal de ses fonctions.* »

Les services de médiation sont facilement accessibles. Les plaintes peuvent être formulées par écrit (lettre ou courriel) ou oralement (numéro de téléphone gratuit ou rendez-vous sur place). Une condition préalable est que le plaignant ait d'abord cherché à prendre contact avec l'administration concernée afin d'obtenir satisfaction. Cela peut constituer un obstacle pour les personnes en situation de pauvreté. En raison de leur approche professionnelle, les services de médiation sont très fiables. Leurs services sont gratuits. Le réseau des médiateurs et médiatrices belges a constaté que les personnes vivant dans la pauvreté font rarement appel à lui. ⁴⁹⁵ Il y a donc un travail de rattrapage à faire à ce niveau. Les professionnels ayant un rôle d'information, les CPAS, les CAP, les organisations qui travaillent avec des personnes en situation de pauvreté et les services d'accompagnement de parcours peuvent insister davantage sur les services offerts par les services de médiation.

L'introduction d'une plainte auprès d'un service de médiation auquel la fonction de médiateur a été attribuée par une loi, un décret ou une ordonnance, suspend temporairement le délai d'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. ⁴⁹⁶ Si une solution est trouvée par le biais du médiateur, une procédure devant

492 E. LANCKSWERDT *Alternatieve conflictoplossing met de overheid*, Bruges, Die Keure, 2017, 126.

493 B. WEEKERS, « *Bemiddeling ombudsman kan leiden tot definitieve geschillenbeslechting* », in PERMANENTE VORMING BALIE KORTRIJK, *Alternatieve geschillenbeslechting*, Gand, Larcier, 2015, 75-84 ; B. WEEKERS, « *De rol van de Vlaamse ombudsman bij conflicten tussen burger en overheid* », TMD (Nederlands-Vlaams Tijdschrift voor Mediation en Conflictmanagement), 2015, éd. 3, 44-54.

494 VLAAMSE OMBUDSDIENST, (Op)Bouwen aan huur. Eindrapport coronagebonden bemiddeling private huur, Bruxelles, Vlaamse Ombudsdienst, décembre 2020, 24.

495 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2014-2015*. Bruxelles : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 31.

496 Art. 19, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

le Conseil d'État peut être évitée. Le coût d'une telle procédure peut être assez élevé, notamment en raison des honoraires de l'avocat. Il est vrai que les citoyens ne sont pas obligés d'engager un avocat pour mener la procédure, mais comme les règles de procédure contiennent pas mal de pièges et que le droit administratif est assez compliqué, il sera généralement recommandé de le faire.

En raison de leur position indépendante, les médiateurs sont bien placés pour veiller à ce qu'il y ait un certain équilibre entre le citoyen plaignant et l'administration concernée. Parce qu'ils veulent s'assurer que les citoyens sont traités correctement par les services publics, il est évident que les médiateurs essaient d'exprimer leurs points de vue, leurs intérêts et leurs préoccupations du mieux possible à l'administration concernée, ce qui contribue à garantir qu'une attention suffisante est accordée aux citoyens en position de faiblesse.

Par ailleurs, certains rapports annuels montrent que les services de médiation accordent une attention particulière aux problèmes des personnes en situation de pauvreté.⁴⁹⁷ On peut souligner à cet égard la collaboration qui a débuté en 2019 entre le service des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale du Service public de programmation Intégration sociale (SPP IS) et le Médiateur fédéral. Ces experts du vécu sont recrutés par le SPP Intégration sociale pour intégrer la perspective des personnes en situation de pauvreté au sein des administrations. Une experte du vécu francophone a rejoint le Médiateur fédéral. Elle doit trouver comment améliorer l'accessibilité de l'institution (organisation de l'accueil, lisibilité de la correspondance, ...). Elle aide également le Médiateur fédéral à identifier les problèmes que rencontrent les personnes en situation de pauvreté dans les procédures administratives. Un expert du vécu néerlandophone a débuté en 2020.⁴⁹⁸

Les services de médiation sont tenus de respecter la loi lors du traitement des plaintes et des tentatives de conciliation, préservant ainsi les droits des parties concernées.

3.7. Services de médiation pour le consommateur et commissions de conciliation des litiges de consommation

L'Europe a donné une forte impulsion à la promotion des MARC dans les litiges de consommation. Sont particulièrement intéressants :

- la directive du Parlement européen et du Conseil, n° 2013/11 du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant

497 Voir par exemple : *Jaarverslag van de Vlaamse ombudsdienst 2016*, 10 (<https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/jaarverslag/jaarverslag-vlaamse-ombudsdienst-2016>) ; *Jaarverslag van de Vlaamse ombudsdienst 2015*, 10, 28-31 (<https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/jaarverslag/jaarverslag-vlaamse-ombudsdienst-2015>) ; *Jaarverslag van de Vlaamse ombudsdienst 2010 6-8*, 21, 27 (<https://www.vlaanderen.be/vlaamse-ombudsdienst/jaarverslag/jaarverslag-vlaamse-ombudsdienst-2010>) ; *Rapport annuel du médiateur fédéral 2019*, 14, 116-117 (<http://www.federaalombudsman.be/fr/rapports>) ; *Rapport annuel du médiateur fédéral 2018*, 10, 84 (<http://www.federaalombudsman.be/fr/rapports/jaarverslagen%20-%20rapports%20annuels>) ; *Rapport annuel du médiateur fédéral 2017*, 12, 98 (<http://www.federaalombudsman.be/fr/rapports/jaarverslagen%20-%20rapports%20annuels>).

498 *Rapport annuel 2019 du médiateur fédéral*, 116-117 (<http://www.federaalombudsman.be/fr/rapports>).

le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE⁴⁹⁹ (directive relative au RELC) ;

- le règlement du Parlement européen et du Conseil, n° 524/2013 du 21 mai 2013 relatif au règlement en ligne des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE.⁵⁰⁰

La Belgique a transposé la directive RELC 2013/11 par la loi du 4 avril 2014 portant insertion du livre XVI « *Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation* » dans le Code de droit économique. Ce règlement juridique vise en premier lieu à faire traiter les litiges de consommation par les entreprises elles-mêmes (traitement interne des plaintes). Si aucun accord n'est trouvé, il peut être fait appel à un mécanisme de règlement extrajudiciaire. Le service de médiation pour le consommateur⁵⁰¹ informe les personnes sur les possibilités de résoudre un litige de consommation en dehors des tribunaux. Ce service peut également recevoir des demandes de règlement extrajudiciaire de litiges. En fonction de la nature de la demande, ce service de médiation la transmettra à une entité qualifiée ou la traitera lui-même. Il s'agit d'une entité MARC qui doit répondre à une série d'exigences de qualité (telles que l'indépendance, l'impartialité, la compétence, l'accessibilité). S'il n'existe pas d'entité qualifiée compétente pour traiter le litige, le service de médiation pour le consommateur s'occupera lui-même de l'affaire. Il agit alors comme une sorte de catégorie résiduelle. Les parties à un litige de consommation peuvent également s'adresser directement à une entité dite qualifiée.

Ces « *entités qualifiées* » comprennent entre autres, la commission de conciliation Construction⁵⁰², la commission de litiges voyages⁵⁰³, le service de médiation pour les télécommunications⁵⁰⁴, la commission de conciliation Automoto⁵⁰⁵, le service de médiation pour les litiges de consommation des avocats⁵⁰⁶, le médiateur pour les litiges financiers (Ombudsfm)⁵⁰⁷, l'ombudsman des assurances⁵⁰⁸, le service de médiation de l'énergie⁵⁰⁹.

Le service de médiation pour le consommateur, ainsi que les services de médiation spécialisés et les commissions de litiges, s'efforcent de se faire connaître du grand public (par exemple, via des sites web accessibles). Il n'est pas certain que les personnes en situation de pauvreté connaissent l'existence de ces services. Dans tous les cas, ces services sont facilement accessibles pour ceux qui disposent d'une connexion internet et de compétences numériques suffisantes. L'intéressé doit remplir un formulaire en ligne. Pour ceux pour qui cela constitue un obstacle, il est généralement possible de

499 JO 18 juin 2013, L 165, p. 63.

500 JO 18 juin 2013, L 165, p. 1.

501 <https://mediationconsommateur.be/fr>

502 <https://www.constructionconciliation.be/>

503 <https://www.clv-gr.be/>

504 <http://www.ombudsmantelecom.be/>

505 <https://conciliationautomoto.be/>

506 <http://oca.ligeca.be/fr/>

507 <https://www.ombudsfm.be/>

508 <https://www.ombudsman.as/fr>

509 <https://www.mediateurenergie.be/fr>

faire une demande d'intervention par téléphone, courriel, courrier, fax ou au guichet. La plupart de ces services sont situés à Bruxelles, ce qui constitue un obstacle à l'accessibilité physique. Les services doivent répondre à des exigences légales telles que l'indépendance et la compétence. C'est pourquoi ils sont fiables. Certains de ces services sont payants (par exemple, la commission de conciliation Construction), mais le montant est généralement relativement faible par rapport au coût d'une procédure judiciaire. De nombreux services sont gratuits.

Bien que cela ne soit pas explicitement prévu, on peut supposer qu'en raison de leur indépendance, de leur impartialité et de leur compétence, les entités MARC veilleront à ce que les intérêts du consommateur, généralement la partie la plus faible, soient suffisamment défendus. Elles ont d'ailleurs été créées sur la base des règles de protection des consommateurs. Il n'y a pas de réelle obligation pour les entités MARC de surveiller les droits des consommateurs, mais étant donné leur raison d'être, il est évident qu'elles essaient de le faire de manière neutre.

3.8. Conciliation judiciaire

Une méthode quelque peu sous-estimée (et sous-utilisée) mais très intéressante est la tentative de conciliation judiciaire. Toute demande principale introductive d'instance peut être soumise au préalable à la requête de l'une des parties ou avec l'accord des deux parties, à fin de conciliation au juge compétent pour en connaître au premier degré de juridiction. Il s'agit d'une tentative de règlement à l'amiable avant l'ouverture d'une procédure (conciliation préliminaire). Elle vise à obtenir un règlement afin d'éviter une procédure.⁵¹⁰ Pour qu'un litige puisse être soumis préalablement au tribunal en vue d'un règlement à l'amiable, les parties doivent être habilitées à conclure un accord transactionnel et les questions en jeu doivent être susceptibles d'être réglées par un accord transactionnel.⁵¹¹ Lorsque la procédure judiciaire a déjà commencé, les parties peuvent encore tenter une conciliation (règlement amiable incident). Le juge peut d'ailleurs le proposer de sa propre initiative. Sauf dans les cas prévus par la loi, la tentative de règlement à l'amiable ne peut être rendue obligatoire.⁵¹² La tentative préliminaire de règlement à l'amiable est gratuite ; lorsque les parties optent pour un règlement à l'amiable incident, elles ont déjà payé des frais de procédure. Mais même dans ce cas, la tentative de règlement en tant que telle est gratuite.

Le règlement à l'amiable est relativement bien connu (sous le nom de « *conciliation* »). Toutefois, l'existence de la possibilité d'un règlement à l'amiable gagnerait à être encore mieux connue. Par exemple, peu de locataires et de propriétaires savent qu'ils peuvent s'adresser au juge de paix pour une tentative gratuite de conciliation.⁵¹³ Étant donné que chaque juridiction qui relève du champ d'application du Code judiciaire peut organiser un règlement à l'amiable (certes dans le cadre de ses compétences), les

510 M. CASTERMANS, *Gerechelijk Privaatrecht*, Gand, Story Publishers, 2009, 315-316.

511 Article 731 du Code judiciaire.

512 Article 731 du Code judiciaire.

513 VLAAMSE OMBUDSDIENST, (Op)bouwen aan huur. Eindrapport coronagebonden bemiddeling private huur, décembre 2020, 13.

possibilités sont multiples. Il s'agit d'une méthode appropriée pour traiter un large éventail de conflits. Comme c'est un juge qui dirige la tentative de conciliation et que l'expertise qu'il possède quant au fond est très étendue, le processus offre une grande fiabilité. La méthode est facilement accessible : on peut demander une tentative de règlement verbalement ou par courrier ordinaire.

Si un accord intervient, le procès-verbal en constate les termes et l'exécution est revêtue de la formule exécutoire.⁵¹⁴ Un tel procès-verbal de conciliation a la même valeur exécutoire qu'un jugement, ce qui signifie qu'une partie ne doit pas aller au tribunal si l'autre partie ne respecte pas les accords.

Lors d'une tentative de conciliation, le juge intervient en vertu de son autorité de juge et adopte la position d'un expert sur le fond qui, avec les parties, explore les solutions possibles quant au fond, mais toujours de manière indépendante et neutre. Il peut jouer un rôle directeur et actif quant au fond, bien que la mesure dans laquelle et la manière dont il le fait varient apparemment dans la pratique.⁵¹⁵ Le juge joue un rôle actif, mais les limites de son champ d'action ne sont pas claires.⁵¹⁶ Toutefois, c'est précisément par ses orientations sur le fond que le juge peut veiller à ce qu'aucun accord déséquilibré ne soit conclu. Grâce à son expertise, il peut avertir une partie qu'elle risque de conclure un accord qui lui est défavorable.

En ce qui concerne spécifiquement les affaires familiales, les parties peuvent recourir à un règlement à l'amiable soit auprès du tribunal de la famille, soit auprès de la Chambre de règlement à l'amiable du tribunal de la famille ou de la Cour d'appel.⁵¹⁷ Cela peut se faire aussi bien avant que pendant la procédure judiciaire, à l'initiative des parties ou du juge. La Chambre de règlement à l'amiable offre une garantie de confidentialité. Lorsque les parties font directement appel aux tribunaux de la famille et à la Chambre de règlement à l'amiable, il n'y a pas non plus de frais spéciaux à payer. Comme l'affaire n'a pas encore été inscrite au rôle, aucun droit de rôle ne doit être payé. Dans le cas d'un règlement amiable incident, la procédure judiciaire a déjà commencé et les parties ont déjà engagé des frais de justice. Toutefois, la tentative de règlement en tant que telle est gratuite, qu'elle ait lieu devant le tribunal de la famille ou la Chambre de règlement à l'amiable. Les juges de la Chambre de règlement à l'amiable doivent avoir reçu une formation aux techniques de règlement. Un autre avantage est que, si le règlement à l'amiable via la Chambre de règlement à l'amiable échoue, le juge qui doit statuer sur le

514 Article 733 du Code judiciaire.

515 B. ALLEMEERSCH, « *Bemiddeling en verzoening in het burgerlijk proces* », TPR 2003, (409) 427-429 ; W. NIEWOLD, « *Bemiddeling en verzoening. Verzoening bij de vrederechter als vorm van conflictoplossing* », in HOGE RAAD VOOR JUSTITIE *Gerechtelijke achterstand : een noodzakelijk kwaad*, Bruxelles, Bruylant, 2004, (141) 143. Pour une illustration d'une approche plus active du juge, voir : S. OPLINIUS, *De schikkingscomparitie en het her-oraliseren van de civiele procedure*, RW 2009-10, 1370-1377. Selon une étude réalisée aux Pays-Bas, la mesure dans laquelle les juges sont actifs présente de grandes différences. Cela dépend de divers facteurs, tels que la nature de l'affaire et le degré de coopération des parties (J. VAN DER LINDEN, *De civiele zitting centraal. Informeren, afstemmen en schikken*, Deventer, Kluwer, 2010, 62-69).

516 G. ROMMEL, *De rechterlijke verzoening, jurisdictionele aard en betekenis*, TPR 1999, (7) 14 et T.Vred. 2005, (216) 221.

517 Voir notamment les articles 76-79, 101 et 1253 ter/1, §3 du Code judiciaire. Pour une analyse très détaillée de ce règlement à l'amiable dans les affaires familiales, voir : S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Wolters Kluwer, Malines, 2021, 913.

fond doit être différent de celui qui a tenté le règlement via la Chambre de règlement à l'amiable. Les parties se sentent alors plus libres de s'exprimer.

Dans un souci d'exhaustivité, il convient de mentionner que le tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles dispose désormais aussi d'une Chambre de règlement à l'amiable.⁵¹⁸ Il serait judicieux que d'autres tribunaux suivent également cet exemple.

Un point épineux dans la tentative de règlement à l'amiable (c'est également le cas pour la Chambre de règlement à l'amiable) est que les juges sont généralement forts pris par le temps, ce qui peut avoir un impact négatif sur la qualité, le soutien et la durabilité de la solution. Afin de consacrer plus de temps aux règlements à l'amiable, il pourrait être envisagé de recourir davantage aux juges suppléants et aux magistrats honoraires. La confidentialité n'est pas garantie non plus (sauf à la Chambre de règlement à l'amiable).

D'aucuns plaident pour étendre largement les pouvoirs du juge de paix en matière de conciliation, y compris aux affaires qui ne relèvent pas de la compétence du juge de paix.⁵¹⁹ En tant que juges de règlement, les juges de paix peuvent jouer un rôle de premier plan pour remédier à un problème d'endettement qui découle de la pauvreté. Nous en parlerons plus tard.

3.9. Arbitrage

L'arbitrage peut être défini comme « *un mode de règlement des différends par lequel les parties confient à un ou plusieurs arbitres la tâche de résoudre de manière définitive un litige existant ou futur* ». ⁵²⁰ L'arbitrage est basé sur une convention, appelée convention d'arbitrage ou « *compromis* ». L'article 1681 du Code judiciaire définit la convention d'arbitrage comme celle par laquelle les parties soumettent à l'arbitrage tout ou partie des différends nés ou à naître entre elles à propos d'un rapport de droit déterminé, contractuel ou non contractuel. Compte tenu de cette base contractuelle, l'arbitrage repose sur l'autonomie de la volonté des parties.

L'arbitrage est assez coûteux, et donc difficile d'accès financièrement pour les personnes en situation de pauvreté. Cependant, l'arbitrage est parfois imposé à un débiteur par un créancier par le biais d'un contrat.

Les avantages de l'arbitrage sont la rapidité, l'expertise des arbitres, la confidentialité et les possibilités de jugement plus larges vu que l'ensemble du litige peut être pris

518 https://www.tribunaux-rechtbanken.be/sites/default/files/te_bruelles/article-forum-cra.pdf

519 R. BOONE, « *Verzoeningsbevoegdheid van vrederechters mag fors uitgebreid worden* » (entretien avec L. Carens), *Juristenkrant* 25 septembre 2019, éd. 394, 10.

520 D. De Meulemeester et M. Piers, « *De nieuwe Belgische arbitragewet* », in *Permanente vorming barie kortrijk* (éd.), *Alternatieve geschillenbeslechting*, Gand, Larcier, 2015, (85) 86.

en compte et qu'il peut être réglé dans son intégralité.⁵²¹ Mais, comme nous l'avons mentionné, l'un des inconvénients est le coût élevé.⁵²²

Dans un souci d'exhaustivité, il convient de mentionner que des formules mixtes de médiation et d'arbitrage ont progressivement vu le jour. Par exemple, dans le cadre de la médiation-arbitrage, les parties entament d'abord un processus de médiation, mais si celui-ci ne débouche pas sur un résultat, il est demandé au médiateur ou à un autre tiers neutre de prendre une décision, contraignante ou non.⁵²³

3.10. Pistes numériques

Depuis un certain temps, internet offre de nombreuses possibilités d'informer et de soutenir les personnes par rapport à diverses formes de résolution alternative des conflits. De nombreux conflits peuvent être réglés par la voie numérique. Nous n'énumérons ci-dessous que quelques-unes des possibilités. Cela nous mènerait trop loin de les aborder toutes.

Via la plateforme en ligne Belmed du SPF Économie, des MARC en ligne (principalement la médiation) sont proposés pour les litiges commerciaux (qui incluent également les litiges de consommation).⁵²⁴ À cette fin, Belmed coopère avec des partenaires qui proposent effectivement les MARC. Le coût dépend du prestataire des MARC.

Aux Pays-Bas, les couples qui divorcent peuvent se rendre sur la plateforme en ligne « *Uit elkaar* ». ⁵²⁵ Grâce à cette plateforme, ils peuvent régler les conséquences du divorce en ce qui concerne la parentalité et le partage des biens. Par le biais d'un module en ligne, les parties tentent de trouver elles-mêmes un accord, mais elles peuvent aussi faire appel à un tiers professionnel tel qu'un avocat ou un médiateur. Les parties ont la possibilité de faire réviser l'accord par un avocat indépendant. Le coût est transparent. La variante la plus chère coûte 450 euros par personne, et 300 euros sont ajoutés si une tierce personne est impliquée. Les parties ayant un faible revenu et un patrimoine limité ont droit à une subvention.

Les possibilités numériques évoquées ci-dessus - ainsi que de nombreuses autres - offrent des perspectives favorables pour résoudre un conflit de manière relativement

521 F. Charlier, « *Arbitrage bij evaluatie- en tuchtgeschillen in het hoger onderwijs : een valabel alternatief?* », TORB 2013-14, (333) 335 ; L. De Geyter, « *Arbitrage met publiekrechtelijke rechtspersonen* », TBP 2001, (304) 305 ; L. De Geyter, *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen*, Bruges, Die Keure, 2006, 246-247.

522 L. De Geyter, « *Arbitrage met publiekrechtelijke rechtspersonen* », TBP 2001, (304) 305 ; L. De Geyter, *Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen*, Bruges, Die Keure, 2006, 247.

523 Voir à ce sujet : M. SCHONEWILLE, *Toolkit mediation advocacy*, Den Haag, BJU, 2007, 69-70 ; J. NOLAN-HALEY, *Alternative dispute resolution in a nutshell*, St Paul (USA), West, 2013, 278-279 ; N. Ingen-Housz, « *Enige opmerkingen over 'med-arb'* », *Nederlands-Vlaams Tijdschrift voor Conflictmanagement en Mediation* 2011, éd. 4, 47-51.

524 <https://economie.fgov.be/fr/themes/line/belmed-mediation-en-ligne-des>

525 <https://uitelkaar.nl>

rapide et peu coûteuse. L'inconvénient est qu'elles supposent une maîtrise suffisante du numérique. Cela peut constituer un obstacle pour les personnes en situation de pauvreté. Cet obstacle peut éventuellement être surmonté en les accompagnant dans l'utilisation de ces plateformes numériques via les services d'assistance (CAP, CPAS...).

4. MARC pour les personnes ayant des problèmes d'endettement

4.1. Un large éventail de possibilités

Il n'est guère surprenant que les personnes en situation de pauvreté soient souvent confrontées à des problèmes d'endettement. Les raisons en sont diverses : revenus insuffisants pour couvrir les besoins fondamentaux, revers de fortune, mauvaise gestion des ressources financières, changements dans les conditions de vie (par exemple, divorce), etc. Les personnes qui ne sont pas en mesure de payer leurs dettes voient les montants dus augmenter rapidement, car des intérêts de retard et frais de recouvrement s'y ajoutent. Ceux-ci sont souvent plus élevés que la dette initiale, laissant le débiteur dans une situation de surendettement sans issue. Il existe un grand nombre de dispositions légales et de possibilités de soutien pour les personnes confrontées à des problèmes de dettes⁵²⁶, ce qui rend l'offre difficile à appréhender. Les prestataires de services tels que les CPAS et les CAP optent souvent pour une combinaison de soutien juridique et d'assistance. Cette dernière implique que le débiteur soit guidé dans la gestion de son budget ou bénéficie d'un soutien pour obtenir ce à quoi il a droit (allocations, primes, etc.). Il arrive très fréquemment que les personnes en situation de pauvreté ne savent pas à quoi elles ont droit ou ne sont pas en mesure d'exercer leurs droits, par exemple parce qu'elles ne savent pas à quelles autorités s'adresser ou quelles procédures suivre, ou parce qu'elles ne sont pas en mesure d'effectuer correctement les démarches elles-mêmes. Nous examinons ci-dessous deux des principaux systèmes qui permettent de répondre à un problème d'endettement par le biais de MARC : la médiation des dettes de crédit à la consommation et le règlement collectif de dettes. On peut se demander si la différence entre la médiation de dette et le règlement collectif de dettes est toujours claire pour le grand public, notamment pour les personnes en situation de pauvreté, d'autant plus que le règlement collectif de dettes est souvent appelé « *médiation collective de dette* ». Il existe cependant d'autres possibilités que nous évoquerons brièvement (de manière non exhaustive) sans entrer dans les détails. Compte tenu de la grande diversité des possibilités, il est toujours conseillé d'élaborer des solutions sur mesure pour les problèmes de dettes.⁵²⁷

526 Pour plus de détails, voir M. EL-OMARI, « *Collectieve schuldenregeling : ultimium remedium voor consumenten met schuldenproblemen* », DCCR 2018, n° 120-121, 69-139.

527 M. EL-OMARI, « *Collectieve schuldenregeling : ultimium remedium voor consumenten met schuldenproblemen* », DCCR 2018, n° 120-121, (69) 138.

Des négociations directes avec le créancier peuvent déboucher sur un accord de remboursement à l'amiable. Même si le créancier n'est pas obligé d'accepter un plan de remboursement, un bon dialogue permet de trouver des arrangements réalistes et, parfois, les créanciers sont même prêts à accepter un remboursement moins élevé⁵²⁸

Toute personne ayant des dettes fiscales peut demander la médiation du service de médiation fiscale du SPF Finances si elle n'est pas d'accord avec l'établissement et la perception des impôts dont le SPF Finances est responsable.⁵²⁹ Il peut également s'agir de litiges relatifs à des modalités de remboursement.

Les huissiers de justice peuvent jouer un rôle important dans la conclusion d'accords de remboursement à l'amiable réalisables. La loi leur impose désormais de rechercher, dans la mesure du possible, une résolution amiable des litiges, notamment en informant le justiciable de la possibilité de médiation, de conciliation et de tout autre mode de résolution amiable des litiges.⁵³⁰ La doctrine juridique prône un recouvrement amiable et éthique des créances par les huissiers de justice.⁵³¹ Le rapport sur l'avenir de la profession d'huissier de justice contient plusieurs propositions visant à aider les personnes ayant des problèmes de paiement à faire valoir leurs droits (par exemple, une prestation ou la demande d'un tarif social). Selon le rapport, de bons canaux de communication avec les services compétents devraient être établis pour permettre d'orienter facilement ces personnes. En outre, il est préconisé de donner aux huissiers la possibilité de procéder à une enquête patrimoniale, afin d'éviter les procédures de recouvrement stériles.⁵³² Dans la pratique, l'initiative MyTrustO a vu le jour.⁵³³ En partant des possibilités du débiteur, on essaie de parvenir à un plan de remboursement réalisable avec les créanciers. Le débiteur doit payer des frais de dossier de 150 euros et des frais de dossier mensuels sont facturés en fonction du nombre de dossiers de dettes. MyTrustO est une initiative privée qui est totalement distincte des autres services de médiation de dettes (tels que le CPAS).

La possibilité d'un règlement à l'amiable a déjà été évoquée ci-dessus. Les juges de paix peuvent jouer un rôle particulier lorsqu'il s'agit de problèmes de dettes. L'Union royale des juges de paix et de police est favorable à une application plus large du règlement à l'amiable dans la lutte contre le surendettement. Grâce à un règlement à l'amiable, il est possible d'éviter qu'une petite dette prenne rapidement des proportions ingérables en raison de coûts supplémentaires. Dans un PV de règlement à l'amiable, le juge de paix peut - si nécessaire après avoir éliminé d'office les clauses illégales et les intérêts usuraires - inclure un plan de remboursement. Il est recommandé d'autoriser un représentant du CPAS à représenter le débiteur devant le juge de paix. Les débiteurs se rendent rarement au tribunal pour diverses raisons : par honte, par manque de perspective, ou parce qu'ils ne savent pas qu'une créance est souvent contestable en

528 Pour plus de détails, voir : M. EL-OMARI, « *Collectieve schuldenregeling : ultimatum remedium voor consumenten met schuldenproblemen* », DCCR 2018, n° 120-121, (69) 122.

529 https://finances.belgium.be/fr/sur_le_spf/structure_et_services/services_autonomes/conciliation_fiscale

530 Article 519, §4 du Code judiciaire.

531 A. VERBEKE, « *Efficiënt en ethisch minnelijk invorderen : een paradigmashift* », RW 2019-20, éd. 21, 803-810.

532 A. MICHIELENS et L. CHABOT, *De modernisering van de functie van gerechtsdeurwaarder*. Rapport au ministre de la Justice Koen Geens, s.l., 2018, 27-28, 36-37 et 79-80.

533 <https://mytrusto.be/fr/>

raison de clauses de majoration illégales. Les CPAS peuvent jouer un rôle de soutien important. Ils peuvent, souvent après une visite à domicile, retrouver l'origine du défaut de paiement, proposer un plan de remboursement au créancier, ou faire convoquer le créancier pour un règlement amiable afin que le plan de remboursement puisse être inclus dans un PV de règlement amiable. Il est également conseillé d'étendre la compétence du juge de paix à la livraison de fioul, au paiement de la nourriture et des boissons, aux services fournis par les établissements d'enseignement, etc.⁵³⁴

4.2. Médiation de dettes

La médiation de dettes est définie par la loi comme « *la prestation de services, à l'exclusion de la conclusion d'un contrat de crédit, en vue de réaliser un aménagement des modalités de paiement de la dette qui découle totalement ou partiellement d'un ou plusieurs contrats de crédit.* »⁵³⁵ La médiation des dettes n'est autorisée que si elle est pratiquée par un avocat, un officier ministériel ou un mandataire de justice dans l'exercice de sa profession ou de sa fonction ou si elle est pratiquée par des institutions publiques ou par des institutions privées agréées à cet effet par l'autorité compétente.⁵³⁶ La médiation de dettes implique qu'un médiateur de dettes tente de trouver un accord entre le débiteur et les créanciers sur le remboursement des dettes. Elle peut aboutir à un plan de remboursement, sur lequel le débiteur et les créanciers doivent se mettre d'accord. Si le débiteur respecte les accords conclus, le créancier ne prendra aucune autre mesure pour recouvrer la dette. La médiation de dettes s'apparente à une transaction commerciale en ce sens que le médiateur de dettes contacte les créanciers et propose ensuite un plan de remboursement. Le médiateur de dettes adopte une approche très pragmatique. La médiation de dettes n'est donc pas une conversation au cours de laquelle des questions relationnelles ou émotionnelles sont abordées, même si elles peuvent bien sûr être soulevées. Il est donc recommandé, lors du recours à des techniques de communication dans le cadre de la médiation de dettes, de prendre en compte les aspects relationnels et émotionnels du problème.

Dans la pratique, ce sont principalement les centres publics d'action sociale, et dans une moindre mesure les centres d'aide aux personnes, qui font office de centres de médiation de dettes agréés. Ils travaillent gratuitement. Il existe peu ou pas d'offre de médiation de dettes commerciales.⁵³⁷ La médiation de dettes est relativement bien connue du grand public et les citoyens savent plus ou moins en quoi elle consiste. Grâce à son cadre professionnel, elle est fiable.

Lors d'une médiation de dettes, le débiteur est dans la position la plus faible, juridiquement et financièrement. Le simple fait de rechercher un plan de remboursement réalisable favorise l'instauration d'un meilleur équilibre dans le rapport de force entre

534 A. BILLIET, D. DE GROOTE, C. FOURIE, B. SCHRETTTER, L. VRANCKEN, « *Minnelijke schikking tegen armoede : samen met het OCMW* », *Juristenkrant* 9 septembre 2020, éd. 413, 13.

535 Art. I.9, 55° Code de droit économique.

536 Art. VII.115 Code de droit économique.

537 M. EL-OMARI, « *Collectieve schuldenregeling : ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen* », *DCCR* 2018, n° 120-121, (69) 128.

le débiteur et le(s) créancier(s). Sans médiation de dettes, le débiteur est dans une position très faible. Il est important pour les personnes en situation de pauvreté que le médiateur de dettes examine également si les dettes sont effectivement exigibles, s'il n'y a pas prescription, si les frais facturés sont légitimes, etc.

4.3. Règlement collectif de dettes

La médiation de dette, expliquée ci-dessus, diffère du règlement collectif de dettes.⁵³⁸ Il s'agit d'une procédure judiciaire destinée aux personnes ayant des problèmes de dette structurelle.⁵³⁹ Toute personne physique (non commerçante) peut, si elle est dans l'incapacité de payer ses dettes échues ou à échoir de manière durable, et pour autant qu'elle n'ait pas manifestement provoqué son incapacité, demander au tribunal un règlement collectif de dettes. Cette procédure est également ouverte aux anciens commerçants sous certaines conditions⁵⁴⁰ Un CPAS ou un CAP peut être contacté pour rédiger la requête permettant d'engager la procédure.⁵⁴¹ Par le biais du règlement collectif de dettes, le débiteur propose à ses créanciers, sous le contrôle du tribunal, d'établir un plan de règlement à l'amiable. Si aucun accord n'est trouvé sur ce plan de règlement à l'amiable, le tribunal peut imposer un plan de règlement judiciaire. Le but du plan de règlement est de rétablir la situation financière du débiteur, et notamment de lui permettre, dans la mesure du possible, de payer ses dettes tout en lui assurant, ainsi qu'à sa famille, une vie décente.⁵⁴² Si le juge estime la demande recevable, il désigne dans son ordonnance, avec son accord, un médiateur de dettes et, le cas échéant, un huissier et/ou un notaire.⁵⁴³ Un règlement collectif de dettes n'est pas gratuit. Le montant que peut facturer un médiateur de dettes est fixé par la loi. Le médiateur de dettes doit soumettre ses honoraires à l'approbation du tribunal.⁵⁴⁴ Les personnes dont les ressources financières sont insuffisantes peuvent s'adresser au Fonds de lutte contre le surendettement pour payer le médiateur de dettes.⁵⁴⁵ Le médiateur de dettes élabore un projet de plan de règlement amiable.⁵⁴⁶ Si les parties sont d'accord avec le plan de règlement proposé par le médiateur de dettes, l'accord sera envoyé au juge, qui en prendra acte.⁵⁴⁷ Si aucun accord n'est trouvé, le juge imposera un plan de règlement judiciaire. Sous certaines conditions, le juge peut accorder une remise partielle ou même totale des dettes.⁵⁴⁸ Bien que le règlement collectif de dettes soit une procédure judiciaire, un médiateur de dettes est nommé dans le but de parvenir

538 Pour plus de détails, voir M. EL-OMARI, « *Collectieve schuldenregeling : ultimatum remedium voor consumenten met schuldenproblemen* », DCCR 2018, n° 120-121, (69)-139.

539 Art. 1675/2 à 1675/27 du Code judiciaire.

540 Art. 1675/2 du Code judiciaire.

541 <https://www.vlaanderen.be/collectieve-schuldenregeling>

542 Art. 1675/3 du Code judiciaire.

543 Art. 1675/6, §2 du Code judiciaire.

544 <https://www.vlaanderen.be/collectieve-schuldenregeling>

545 <https://economie.fgov.be/fr/themes/services-financiers/endettement/reglement-collectif-de-dettes/lutte-contre-le-surendettement>

546 Art. 1675/10, §2 du Code judiciaire.

547 Art. 1675/10, §5 du Code judiciaire.

548 Art. 1675/11 à 1675/13^{bis} du Code judiciaire.

à un plan de règlement à l'amiable. En ce sens, il s'agit également d'une forme de MARC. Le débiteur qui a été admis à la procédure de règlement collectif de dettes ne peut plus percevoir lui-même ses revenus. C'est le médiateur de dettes qui les reçoit et, dans la mesure du possible, organise le remboursement des dettes. Cependant, le débiteur reçoit une allocation de subsistance pour couvrir ses besoins quotidiens. Étant donné que le règlement collectif de dettes a un impact sérieux sur le débiteur, il devrait toujours être le dernier recours.⁵⁴⁹ Plus de la moitié des emprunteurs ne recourent pas au règlement collectif de dettes, même s'ils ont de graves problèmes de paiement.⁵⁵⁰

Le règlement collectif de dettes est réalisé par l'intermédiaire des CPAS ou des CAP, des avocats, des huissiers et des notaires. Grâce à l'étendue de l'offre, le règlement collectif de dettes est facilement accessible. Comme des centres spécialisés ou des professionnels du droit agissent en tant que médiateurs de dettes, il y a suffisamment de garanties de qualité. Puisque le médiateur s'efforce d'offrir au débiteur une existence digne, il assure, dans un certain sens, un rétablissement minimal de l'équilibre du rapport de force. Le débiteur a peu de droits quant au fond, mais grâce au règlement collectif de dettes, il a au moins droit à une existence digne.

5. Possibilités d'accompagnement dans le choix d'un parcours approprié

5.1. Résolution appropriée et efficace des conflits

Afin d'orienter les personnes en situation de pauvreté vers les MARC lorsque c'est approprié, il faut leur donner des informations précises et compréhensibles sur les MARC existants, leurs avantages et leurs inconvénients. En outre, il est généralement nécessaire de leur fournir un soutien optimal dans le choix du parcours approprié. La doctrine juridique souligne à juste titre de manière générale (et non pas spécifiquement pour les personnes en situation de pauvreté) que les différents parcours (justice et les différents MARC) doivent être mis sur un pied d'égalité.⁵⁵¹ Il n'est pas recommandé de proposer un MARC, ou la médiation en particulier, comme voie privilégiée. Dans chaque cas, le meilleur parcours à suivre est examiné avec les parties, en tenant compte de leurs souhaits, de leurs intérêts et des caractéristiques de l'affaire. En d'autres termes : il s'agit davantage de résolution appropriée des litiges, ou de résolution effective des

549 M. EL-OMARI, « Collectieve schuldenregeling : ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen », DCCR 2018, N° 120-121, 69 et 138.

550 M. EL-OMARI, « Collectieve schuldenregeling : ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen », DCCR 2018, N° 120-121, 69.

551 S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Malines, Wolters Kluwer Belgium, 2021, 241 ; T. WIJNANT, *Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (thèse de doctorat)*, Gand, UGent, 2020, 658 ; W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 338.

litiges que de résolution alternative des litiges.⁵⁵² C'est le cas en général, et ce n'est pas différent pour les personnes en situation de pauvreté. Néanmoins, il est important de garder à l'esprit que, bien qu'aucune voie ne soit a priori « *la meilleure* », certains parcours peuvent être plus appropriés pour les personnes en situation de pauvreté, par exemple en raison de leur coût ou parce qu'ils garantissent mieux l'équilibre entre les parties (voir ci-dessus, les différents MARC).

Ci-dessous, nous examinons d'abord les obligations des professionnels du droit en termes d'information sur les MARC et d'encouragement à y avoir recours. Ensuite, nous abordons brièvement l'aide de première ligne et les maisons de justice. Enfin, nous passons en revue plusieurs initiatives, projets et pratiques visant à fournir des informations et un soutien dans le choix d'un parcours. Dans le cadre de ce chapitre, il est impossible de mentionner toutes les initiatives ou de décrire en détail celles qui y sont présentées. Bien que, d'un point de vue conceptuel, il existe une distinction entre la simple fourniture d'informations et l'aide au choix d'un parcours, dans la pratique, les deux sont souvent liées. C'est pourquoi nous ne nous attarderons pas sur cette distinction (parfois artificielle) dans notre brève description d'un certain nombre d'initiatives. Cette description montrera que l'offre est très diversifiée. D'où l'émergence de pistes de réflexion visant une plus grande uniformité. Nous en expliquerons brièvement quelques-unes. En guise de conclusion, nous décrirons brièvement l'approche néerlandaise.

5.2. Obligations d'information des professionnels du droit.

Le législateur était bien conscient du fait que la promotion des MARC dépend dans une large mesure des acteurs de la justice. La première personne à jouer un rôle est l'avocat. L'article 444, alinéa 2, du Code judiciaire impose deux obligations aux avocats. En premier lieu, ils sont tenus d'informer les justiciables de la possibilité de médiation, de conciliation et de tout autre mode de résolution amiable des litiges. Deuxièmement, s'ils estiment qu'une résolution amiable du litige est envisageable, ils doivent tenter dans la mesure du possible de la favoriser.⁵⁵³ L'exposé des motifs précise que les avocats, en consultation avec le justiciable, font des efforts raisonnables pour résoudre le conflit à l'amiable et ce, en tout état de la procédure.⁵⁵⁴ Bien que la portée de l'obligation d'information de l'avocat ne soit pas très claire, l'objectif de cette obligation sera mieux atteint si le client est informé des possibilités de MARC dans son cas particulier. Une brochure d'information générale manque son objectif, surtout pour les personnes en situation de pauvreté. Afin d'informer correctement le client sur la faisabilité et l'opportunité de méthodes alternatives de résolution, l'avocat devra dans un certain nombre de cas procéder à une analyse juridique suffisamment approfondie du dossier, afin d'obtenir plus de clarté sur la position juridique du client. Il va de soi qu'une

552 S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Malines, Wolters Kluwer Belgium, 2021, 241.

553 Art. 444, alinéa 2 du Code judiciaire.

554 Concernant le projet de loi portant dispositions diverses en matière de droit civil et portant modification du Code judiciaire en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, Doc. parl. Chambre 2017-18, n° 54K2919/001, 241.

compensation financière est due en contrepartie. Afin de pouvoir remplir correctement ces tâches pour les personnes en situation de pauvreté, l'avocat doit être suffisamment informé sur leur environnement quotidien. Cela nécessite une formation spécifique.

Non seulement l'avocat, mais aussi l'huissier de justice peuvent jouer un rôle important dans la promotion de solutions à l'amiable. Qu'il s'agisse de signifier des assignations, de recouvrer des créances ou de les faire exécuter, il existe très souvent des possibilités de parvenir à des règlements à l'amiable, par exemple sur les conditions et modalités de paiement. L'article 519 du Code judiciaire est complété par un §4 qui vise à ce que les huissiers de justice tentent, dans la mesure du possible, de favoriser une résolution amiable des litiges notamment en informant le justiciable de la possibilité de médiation, de conciliation et de tout autre mode de résolution amiable des litiges.⁵⁵⁵ Cette disposition présente de fortes similitudes avec l'article 444, alinéa 2, du Code judiciaire visé ci-dessus, qui concerne les avocats.

Outre les avocats et les huissiers, les juges sont également des acteurs de la justice de premier plan lorsqu'il s'agit de promouvoir les MARC ou de s'en charger eux-mêmes. Le législateur leur a donc attribué un rôle majeur à cet égard. Il est précisé de manière générale que le juge a pour mission de concilier les parties.⁵⁵⁶ Le nouvel article 730/1, §1 du Code judiciaire dispose que le juge doit favoriser en tout état de la procédure un mode de résolution amiable des litiges. Sauf en référé, le juge peut, à l'audience d'introduction ou lors d'une audience fixée à date rapprochée, interroger les parties sur la manière dont elles ont tenté de résoudre le litige à l'amiable avant l'introduction de la cause et les informer des possibilités d'encore résoudre le litige à l'amiable. À cette fin, il peut ordonner la comparution personnelle des parties.⁵⁵⁷ Le juge peut, s'il estime qu'une conciliation est possible, sous certaines conditions, remettre la cause à une date fixe. L'objectif est de donner aux parties la possibilité d'examiner si leur litige peut être résolu, en tout ou en partie, à l'amiable et d'obtenir toute information utile à ce sujet.⁵⁵⁸ En tout état de la procédure, ainsi qu'en référé, le juge peut ordonner une médiation à la demande conjointe des parties ou de sa propre initiative mais avec le consentement des parties, tant que la cause n'a pas été mise en délibéré. Cela n'est pas possible pour la Cour de Cassation et le tribunal d'arrondissement.⁵⁵⁹ Dans des conditions strictes, le juge peut ordonner une médiation obligatoire.⁵⁶⁰ Ce n'est que si toutes les parties y sont opposées que le juge ne peut pas ordonner de médiation. Dans les affaires familiales, il existe une réglementation spécifique concernant la fourniture d'informations et la promotion des MARC par les juges aux affaires familiales et les greffiers.⁵⁶¹ Elle présente de nombreux parallèles avec le régime de droit commun. La charge de travail élevée des juges fait qu'il est difficile pour eux de consacrer suffisamment de temps à la fourniture d'informations sur les MARC. Afin de leur permettre de remplir de manière satisfaisante leur devoir d'information et de promotion des MARC auprès

555 Article 519, § 4 du Code judiciaire.

556 Article 731 du Code judiciaire.

557 Art. 730/1, §2 du Code judiciaire.

558 Art. 730/1, §2, deuxième et troisième alinéas du Code judiciaire.

559 Article 1734, §1 du Code judiciaire.

560 Article 1734, §1, deuxième alinéa du Code judiciaire.

561 Art. 1253ter/1 et 1253ter/3 du Code judiciaire.

des personnes en situation de pauvreté, il y a lieu de conseiller que les juges suivent une formation qui leur permette de mieux comprendre la situation des personnes précarisées.

5.3. Aide juridique de première ligne et maisons de justice

Cette aide de première ligne étant examinée dans un autre chapitre de ce livre thématique sur la pauvreté, nous ne l'approfondirons pas ici. Grâce à l'aide juridique de première ligne et aux maisons de justice, les citoyens peuvent obtenir gratuitement des informations pratiques, des conseils juridiques ou être orientés vers une instance ou une organisation spécialisée. Cela peut également inclure la fourniture d'informations et de conseils sur les MARC. Il est préconisé d'élargir l'aide de première ligne, qui devrait être juridique et sociale.⁵⁶²

Les maisons de justice sont destinées à jouer un rôle important dans le cadre de l'aide de première ligne. Le fonctionnement des maisons de justice est fondé notamment sur l'importance des modalités de solution orientées vers l'avenir et la résolution judiciaire des conflits comme remède ultime.⁵⁶³ Les maisons de justice doivent contribuer à assurer l'accueil social au sein du système judiciaire.⁵⁶⁴ L'aide de première ligne plus sociale fournie par les maisons de justice a été réduite au profit d'une aide de première ligne juridique dont la responsabilité incombe aux avocats, ce qui comporte le risque que le citoyen soit plutôt orienté vers la voie de résolution judiciaire.⁵⁶⁵ Les maisons de justice étant occupées par de nombreuses autres tâches, elles sont de moins en moins en mesure de remplir leur fonction d'orientation.⁵⁶⁶

5.4. Un grand nombre d'initiatives, de projets et de pratiques visent à fournir des informations et un accompagnement

Avant de porter leur litige devant les tribunaux, les personnes ont la possibilité de se tourner vers un large éventail d'organismes qui fournissent des informations juridiques ou une aide et un soutien plus larges : CPAS, CAP (centres d'aide aux personnes), centres de soins de santé mentale, associations de locataires, organisations professionnelles, mutualités, etc. Sur le terrain, un grand nombre d'initiatives multiformes visant à fournir aux personnes des conseils (juridiques), y compris des informations sur les MARC, ont vu le jour. Certaines d'entre elles sont spécifiquement destinées aux groupes vulnérables. Il n'est pas possible, dans le cadre de ce chapitre, d'en dresser un inventaire complet et détaillé. Nous donnons ci-dessous quelques exemples

562 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE et V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, Koning Boudewijnstichting, KULeuven, UAntwerpen, 31.

563 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE et V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, Fondation Roi Baudoin, KULeuven, UAntwerpen, 28.

564 *Ibid.*, 28.

565 *Ibid.*, 28-29.

566 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 255.

d'initiatives, certaines offrant une aide non limitée à des domaines spécifiques, d'autres s'occupant uniquement de questions familiales.

Des organisations indépendantes telles que l'ASBL « *Droits Quotidiens* »⁵⁶⁷ (Wallonie) et VZW « *Helder Recht* »⁵⁶⁸ (Flandre) fournissent des informations juridiques en ligne aux citoyens (en partie gratuitement), aux travailleurs sociaux et aux juristes. Elles couvrent, entre autres, la médiation familiale, les chambres de règlement à l'amiable et la médiation de dettes. Il convient de noter que « *Helder Recht* », à Anvers, a mis en place un projet de sensibilisation qui vise à faire connaître le droit dans les quartiers où vivent des groupes très vulnérables. Ce projet est mis en œuvre en collaboration avec des associations qui donnent la parole aux personnes précarisées.⁵⁶⁹

Aux Pays-Bas, l'outil *conflicool* offre la possibilité de participer gratuitement à une vidéoconférence avec un médiateur.⁵⁷⁰

À Bruxelles, « *Droit sans Toit* » organise à l'intention des personnes francophones des heures de consultation d'avocats à la gare centrale.⁵⁷¹ Le principal groupe cible est celui des sans-abri, mais d'autres groupes vulnérables peuvent également bénéficier de conseils juridiques. Le Comité ATD Quart Monde collabore notamment à cette initiative.

Un accueil social est prévu au sein du tribunal de première instance d'Anvers (Vlinderpaleis). Il comprend un point sociojuridique où l'on peut poser non seulement des questions juridiques, mais également des questions concernant d'autres domaines de la vie. Un avocat et un assistant social (collaborateur CAP) y sont présents plusieurs heures pendant la journée. Le guichet pluridisciplinaire fournit un premier avis et, si nécessaire, oriente vers le service approprié.⁵⁷²

Une autre bonne pratique est celle des centres sans rendez-vous de Louvain, où les citoyens bénéficient à la fois d'une assistance juridique et sociale, puisqu'ils peuvent parler à un avocat et à un travailleur social.⁵⁷³

Dans les affaires familiales notamment, des expériences passionnantes ont été menées, telles que la « *médiation de parcours* » (ou accompagnement de parcours), les permanences de médiateurs, la fourniture collective d'informations par le juge lors de l'audience d'introduction, la fourniture collective d'informations sur les MARC lors de l'audience d'introduction par un référendaire, ou un médiateur siégeant

567 <https://www.droitsquotidiens.be/fr>

568 <https://www.helderrecht.be/nl>

569 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE et V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, Fondation Roi Baudoin, KULeuven, UAntwerpen, 31.

570 <https://conflicool.org/nl-be>

571 <https://social.brussels/organisation/12352>

572 <https://www.vlinderpaleis.be/sociaal-juridisch-punt/> ; R. BOONE, « *Antwerpse rechtbank opent multidisciplinair loket* », *Juristenkrant* 2019, éd. 389, 3.

573 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE et V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, Fondation Roi Baudoin, KULeuven, UAntwerpen, 33.

à côté du juge pour fournir des informations sur la médiation.⁵⁷⁴ Les permanences de médiateurs impliquent que les médiateurs fournissent des informations sur la médiation par téléphone ou physiquement (au tribunal) et vérifient éventuellement si une affaire se prête à la médiation. Une autre option consiste à demander à un référendaire d'expliquer les possibilités de MARC à toutes les parties au début de l'audience d'introduction. Dans tous ces cas, les parties sont ainsi informées et guidées dans le choix de leur mode de résolution après que la procédure a déjà commencé et au tribunal (sauf dans les cas de permanence téléphonique).

Au cours d'une médiation de parcours, les personnes discutent entre elles, sous la direction d'un médiateur de parcours, du mode de résolution le plus approprié, et non de la résolution du conflit. Elle a généralement lieu au tribunal (exceptionnellement aussi dans un CAP ou une maison de justice) et se déroule après le début de la procédure mais avant sa poursuite. Les tribunaux de la famille ont recours à une grande variété de formules et d'expériences (par exemple Courtrai, Gand, Anvers, Hasselt, Tongres, etc.), mais elles sont toujours gratuites.⁵⁷⁵ Les termes « médiation de parcours » sont quelque peu trompeurs, car l'intention n'est pas de recommander la médiation comme le meilleur mode de résolution. Différentes voies de résolution sont examinées afin de déterminer celle qui est la plus appropriée dans chaque cas.

Les exemples ci-dessus montrent qu'il se passe beaucoup de choses. L'avantage est que les personnes en situation de pauvreté peuvent toujours se tourner vers une source d'information et de soutien en matière de MARC, l'inconvénient est qu'elles ne voient plus les arbres à travers la forêt.

5.5. Nouvelles pistes de réflexion

Des voix s'élèvent de différents côtés en faveur d'un accueil pluridisciplinaire. Hensen préconise une approche pluridisciplinaire des problèmes, le secteur de l'aide sociale facilitant l'accès à la justice et à l'aide juridique et le secteur de la justice veillant à orienter davantage les personnes vers le système d'aide.⁵⁷⁶ Le Livre vert contenant des recommandations pour la justice préconise également un accueil pluridisciplinaire. La proposition consiste à prévoir ce type d'accueil au palais de justice de chaque division d'un tribunal provincial. Les citoyens peuvent s'y rendre gratuitement avec toutes leurs questions juridiques pour obtenir un premier avis et/ou être orientés vers une structure adéquate. Cet accueil sert de point de contact fixe pour le citoyen, où toutes les informations sur la justice et l'assistance sociale sont regroupées. Le personnel du service d'accueil possède de solides connaissances dans les domaines juridique et social. Au sein de ce service d'accueil, les citoyens peuvent également obtenir des informations sur les moyens non judiciaires de résoudre certains litiges et être orientés

574 Voir à ce propos S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Malines, Wolters Kluwer Belgium, 2021, 203-206.

575 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 311-315 ; S. RAES, *Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie*, Wolters Kluwer, Malines, 2021, 203-205.

576 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 103.

de manière appropriée vers ceux-ci.⁵⁷⁷ L'idée d'un accueil pluridisciplinaire est en soi à saluer, surtout pour les personnes en situation de pauvreté qui sont souvent aux prises avec une multitude de problèmes. Il convient ensuite d'examiner la forme que doit prendre cet accueil, ce qu'il doit comporter et si le tribunal est le lieu le plus approprié.

Une séance d'information individuelle ou collective gratuite et obligatoire a déjà été envisagée pour simplement informer le justiciable. Des tentatives ont été faites dans le passé pour introduire une telle séance via une réglementation, mais sans succès.⁵⁷⁸ Tom Wijnant est favorable à l'introduction légale d'une séance d'information obligatoire, préalable (avant le début d'une procédure), gratuite, individuelle et axée sur chaque cas, au cours de laquelle des professionnels spécialement formés (informateurs sur le choix de parcours) fournissent des informations sur les différentes voies de résolution possibles (justice et les différents MARC). Des exceptions doivent être prévues.⁵⁷⁹ Cette idée d'une séance d'information obligatoire est intéressante, mais si les personnes ont déjà fait appel à un service d'accompagnement dans le choix d'un parcours (voir ci-dessous), où elles ont normalement reçu les informations requises, une séance d'information supplémentaire est probablement superflue.

Tom Wijnant plaide pour plus d'unité dans l'offre existante de permanences de médiation et de médiation de parcours. Il défend l'idée de services d'accompagnement dans le choix d'un parcours. Un accompagnateur de parcours indépendant et impartial, à savoir un (futur) médiateur agréé qui a suivi une formation uniforme à l'accompagnement dans le choix d'un parcours, discute avec les parties des voies de résolution possibles, en partant du principe de l'équivalence des différents parcours. L'accompagnateur de parcours utilise ses compétences en matière de médiation et tente d'amener les parties à choisir un parcours commun en concertation mutuelle. Il faut prévoir suffisamment de temps pour cela (par exemple, trois heures). Les services d'accompagnement dans le choix d'un parcours seront hébergés dans un lieu neutre, en dehors du tribunal. La participation est en principe volontaire, mais sous certaines conditions, le juge devrait pouvoir rendre obligatoire l'accompagnement dans le choix d'un parcours, sauf si toutes les parties s'y opposent.⁵⁸⁰ La mise en place éventuelle de services d'accompagnement dans le choix d'un parcours est une piste de réflexion intéressante. Il serait toutefois intéressant d'opter clairement pour une approche plus polyvalente au sein de ce système, afin que les personnes en situation de pauvreté puissent, si nécessaire, être également orientées vers une assistance sociale.

En ce qui concerne cette dernière, l'approche pluridisciplinaire, la proposition de Wendy Hensen, mérite notre attention. Elle est favorable à la mise en place de services d'accompagnement de parcours neutres et pluridisciplinaires au sein du tribunal (modèle de justice participative multi-paliers). À un stade précoce de la

577 OP.RECHT.MECHELEN, Stadsfestival 2016-2018, Groenboek. 15 voorstellen voor een betere justitie, 31 (<http://www.rechtbankeerstaanlegantwerpen.be/images/folders/groenboek.pdf>).

578 Voir à ce sujet : T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 373-381.

579 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 383-390 et 660.

580 T. WIJNANT, Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocaat (thèse de doctorat), Gand, UGent, 2020, 413-419 et 660.

procédure, les justiciables sont obligés de participer à un accompagnement de parcours (accompagnement de parcours automatique). Un accompagnateur de parcours professionnel (pas un juge) qui a suivi une formation spécifique leur fournira des informations sur les différentes voies de résolution possibles (justice et MARC) et leurs avantages et inconvénients. Tous les parcours sont considérés comme égaux, il s'agit de trouver la voie de résolution la plus appropriée pour chaque litige. L'objectif est que les personnes concernées choisissent de manière autonome un parcours particulier, mais si elles ne sont pas d'accord, l'accompagnateur de parcours fera lui-même une proposition contraignante dans le sens où les personnes concernées devront suivre au moins une séance de ce parcours. Cet accompagnement de parcours peut également servir de canal d'orientation vers d'autres formes d'assistance, telles que l'assistance sociale et psychologique. Par conséquent, un service d'accompagnement de parcours doit être composé d'une équipe pluridisciplinaire de personnes dotées d'une expérience pratique. Cet accompagnement de parcours au tribunal ne remplace pas l'aide de première ligne et les conseils concernant les MARC, qui se situent en amont de l'ouverture de la procédure. L'idée est que les personnes puissent continuer à bénéficier d'informations sur les différentes voies de résolution même après l'ouverture d'une procédure, par exemple parce qu'elles changent d'avis ou parce que le juge suggère un MARC.⁵⁸¹ Selon Hensen, il convient de clarifier comment l'offre extrajudiciaire est liée à l'accueil au sein du système judiciaire. Le but ne peut être que le tribunal reprenne les services ou les fonctions d'orientation d'autres instances (accueil préalable à la phase judiciaire). Les facilités extrajudiciaires atteignent déjà certains groupes cibles, comme les citoyens vulnérables. Ceux-ci sont encore plus susceptibles d'être atteints par les canaux de l'assistance sociale tels que les CPAS et les CAP. Les tribunaux ne sont pas suffisamment accessibles pour servir de point de contact central pour toutes les parties à un conflit.⁵⁸² L'approche de Wendy Hensen offre de nombreuses perspectives. Toutefois, il serait encore mieux que les parties puissent faire appel à cet accompagnement de parcours à un stade plus précoce, c'est-à-dire avant de saisir la justice. Si les parties ont eu recours à un tel accompagnement de parcours, il devrait être possible pour le juge de les obliger à y aller quand même s'il considère qu'une approche alternative serait utile. Comme le souligne à juste titre Hensen, l'accompagnement de parcours ne peut pas remplacer les services existants (par exemple, les CPAS et les CAP) que les personnes en situation de pauvreté connaissent déjà et qui possèdent d'ailleurs une expertise en matière de problèmes liés à la pauvreté. Il convient toutefois de recommander que, dans le cadre de l'offre existante, et en particulier des CPAS, dans les cas où cela apporte une valeur ajoutée, les personnes en situation de pauvreté soient orientées vers un accompagnement de parcours et soient activement soutenues dans cette démarche.

581 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 315-338.

582 W. HENSEN, *Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden*, Bruges, Die Keure, 2018, 347.

5.6. L'approche néerlandaise

Chaque tribunal néerlandais dispose d'un agent de médiation, voire d'un bureau de médiation composé de plusieurs agents de médiation. Ceux-ci évaluent avec le citoyen si une affaire se prête à la médiation, offrent un soutien pour soumettre l'affaire à la médiation et fixent éventuellement un premier rendez-vous avec un médiateur.⁵⁸³ Les parties peuvent s'adresser à l'agent de médiation sur proposition du juge, mais elles peuvent également le faire spontanément. Ce service est gratuit, mais il présente l'inconvénient de se limiter à examiner si la médiation est une voie appropriée.

Les citoyens dont les revenus et le patrimoine sont inférieurs à certains plafonds peuvent toujours s'adresser au guichet juridique (par e-mail, par téléphone ou au guichet). Ils peuvent y obtenir des informations juridiques, mais sont également orientés vers une instance appropriée, comme un médiateur. Les personnes dont les ressources financières sont limitées ont droit à un « *supplément* ». Cela signifie que le gouvernement prend en charge les frais du médiateur, même s'il y a également une contribution personnelle, dont le montant varie en fonction des possibilités financières de la personne faisant appel au supplément. Le médiateur s'occupe de la demande de supplément.⁵⁸⁴

6. Formations et ADR-friends

Il est primordial que les avocats (pro deo) et les magistrats reçoivent une formation qui leur permette de mieux connaître le quotidien et les problèmes des personnes en situation de pauvreté. Il est souhaitable d'impliquer également les organisations qui défendent les intérêts des personnes en situation de pauvreté. Sans formation, il est souvent difficile pour les professionnels du droit de comprendre le comportement des personnes en situation de pauvreté. Cette formation est pertinente pour conseiller les personnes sur les MARC, les aider à choisir un parcours et les assister pendant le processus MARC.⁵⁸⁵ L'Institut de formation judiciaire pourvoit déjà une offre de formation de ce type.

Il est préconisé que les avocats pro deo suivent une formation obligatoire sur la précarité et la pauvreté.⁵⁸⁶ Cette idée mérite d'être soutenue et il est évident qu'elle est extrêmement pertinente lorsque les avocats conseillent et assistent des personnes en situation de pauvreté durant un processus MARC.

583 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/RO20-Mediation-naast-rechtspraak.pdf>

584 <https://www.juridischloket.nl/>

585 Voir à ce propos J.M. PICARD et J. FIERENS, « *L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle)* », JT 2019, (734) 740 ; S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMÉNTIER, J. VAN HOUTTE et V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, Fondation Roi Baudouin, KULeuven, UAntwerpen, 54.

586 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMÉNTIER, J. VAN HOUTTE et V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, Fondation Roi Baudouin, KULeuven, UAntwerpen, 54.

Une autre piste de réflexion intéressante est celle des « *ADR-friends* », en analogie avec les « *Litigation friends* ». Ces « *Litigation friends* » sont des experts du vécu qui se rendent au tribunal avec les justiciables pour les mettre à l'aise.⁵⁸⁷ Il serait intéressant d'offrir un soutien aux personnes lors des parcours MARC également (*ADR-friends*).

7. Recommandations politiques

1. L'aide de première ligne (informations et conseils initiaux, orientation vers l'organisme approprié) doit être pluridisciplinaire. Les personnes en situation de pauvreté sont souvent confrontées à divers problèmes (chômage, dettes, problèmes de santé...), de sorte qu'une approche multidimensionnelle est souhaitable.
2. Le premier défi consiste à informer et à aider suffisamment les personnes en situation de pauvreté à choisir la voie de résolution la plus appropriée, c'est-à-dire celle qui convient le mieux à leur problème et à leur situation, et qu'elles préfèrent. Il est utile de fournir un système uniforme de services d'accompagnement dans le choix d'un parcours pour l'ensemble du pays. Ils ne sont pas spécifiquement destinés aux personnes en situation de pauvreté, mais s'adressent à tous les citoyens. Grâce à leur composition pluridisciplinaire, notamment grâce à la présence d'un ou plusieurs travailleurs sociaux spécialisés dans les problèmes de pauvreté, ils permettent d'informer les personnes en situation de pauvreté sur de multiples aspects des voies de résolution existantes et les soutenir dans leur choix d'une voie particulière. Le soutien est gratuit, individuel et adapté au cas par cas.

La fourniture d'informations variées signifie que les personnes reçoivent non seulement des informations juridiques, mais aussi des informations sur l'éventail d'aides disponibles pour résoudre d'autres problèmes (non juridiques). Les personnes en situation de pauvreté sont souvent confrontées à divers problèmes (chômage, dettes, problèmes de santé...), de sorte qu'une approche multidimensionnelle est nécessaire. Le problème ou le différend juridique n'est généralement pas définitivement résolu si des problèmes sous-jacents ou connexes subsistent. Les secteurs juridique et social doivent unir leurs forces pour garantir une approche intégrée. Cela permet également de travailler de manière plus préventive.

Les professionnels du droit, tels que les avocats, les huissiers de justice et les juges, sont déjà tenus d'informer et de sensibiliser les citoyens à la résolution alternative des conflits. Dans le cadre de cette mission, ils peuvent orienter les personnes en situation de pauvreté vers des services d'accompagnement dans le choix d'un parcours lorsque cela présente une valeur ajoutée.

587 S. GIBENS, B. HUBEAU, S. PARMENTIER, J. VAN HOUTTE et V. VERBIST, *De wereld van het recht voor de burger*, Fondation Roi Baudoin, KULeuven, UA Antwerpen, 54.

L'offre existante d'information, d'accueil et d'aide dans les CAP, les CPAS et les centres sociaux doit être maintenue. Non seulement on y trouve une grande expertise en matière de personnes précarisées, mais ces structures sont également relativement bien connues de ce groupe cible et constituent un premier point de contact. Il est toutefois recommandé que ces structures orientent, si nécessaire, les personnes en situation de pauvreté vers des services d'accompagnement dans le choix d'un parcours.

Pour des raisons budgétaires, il n'est peut-être pas souhaitable de prévoir également au sein des tribunaux des services (supplémentaires) d'accompagnement dans le choix d'un parcours. Si le juge ou les parties estiment qu'un mode alternatif de résolution est encore possible, les parties peuvent toujours être orientées vers des services d'accompagnement dans le choix d'un parcours.

3. De nombreuses formes de MARC sont conçues en partant du principe que des parties se trouvant sur un pied d'égalité, conscientes de leur situation juridique, trouvent entre elles, de manière libre et autonome, une solution à leur conflit. Pour les personnes en situation de pauvreté, cette égalité est souvent une fiction. De plus, elles ne sont pas toujours conscientes de leurs droits ou ne sont pas en mesure de les défendre. Cela signifie que les processus de résolution dans lesquels intervient un tiers neutre et expert (par exemple un juge, un médiateur) qui contribue dans une certaine mesure au contenu de la résolution, respecte les droits des parties et préserve l'équilibre des accords, sont généralement préférables. C'est d'autant plus vrai s'ils travaillent gratuitement ou à un tarif modéré. Par conséquent, les voies de résolution suivantes offrent une perspective intéressante pour les personnes en situation de pauvreté :

- a. La tentative préliminaire de conciliation devant les tribunaux, qui a lieu avant toute procédure judiciaire, est généralement une forme très appropriée de MARC. Elle est gratuite, relativement accessible et comporte peu de formalités. Les conciliations sont supervisées et, dans une certaine mesure, dirigées par un juge qui, grâce à son expertise juridique et autre, est en mesure de préserver l'équilibre entre les parties. Bien que le juge adopte une position neutre, il peut objectivement attirer l'attention sur le fait que les solutions proposées sont défavorables à une partie d'un point de vue juridique.

En fournissant des informations juridiques objectives (sur l'état de la législation et de la jurisprudence), il peut faire en sorte qu'une partie soit mieux informée sur sa position juridique, de manière à ce qu'elle puisse accepter ou non un accord avec de meilleures connaissances juridiques. La conciliation offre des perspectives intéressantes notamment en cas de problèmes de dettes. Il est recommandé que les CPAS jouent ici un rôle plus important et qu'ils puissent assister ou représenter le débiteur lors de la conciliation. La conciliation reste une alternative intéressante même après le début de la procédure judiciaire, bien que des frais aient déjà été engagés. Dans les affaires familiales, il est recommandé de recourir davantage aux chambres de règlement à l'amiable. Un inconvénient de

la conciliation et des chambres de règlement à l'amiable est que les juges disposent de peu de temps, ce qui les empêche d'examiner le litige dans le détail.

Lorsqu'il existe de graves problèmes relationnels, émotionnels et de communication entre les parties, une conciliation ne conduira pas toujours à une solution durable et soutenue, même si un accord est formellement conclu. La raison en est que les vrais problèmes n'ont pas été abordés, de sorte que les accords conclus ne sont pas respectés ou que de nouveaux problèmes apparaissent rapidement. Pour les conflits complexes et en escalade, la médiation est une meilleure solution. Mais si les conflits sont davantage liés aux affaires, par exemple l'élaboration d'un plan de remboursement de dettes, une conciliation est une bonne solution. Afin d'accorder plus de temps aux conciliations, on pourrait recourir plus fréquemment à des juges suppléants ou à des magistrats honoraires.

- b. Les services de médiation (services de médiation institutionnelle) sont très adaptés pour traiter les conflits avec les autorités publiques.
 - c. Le service de médiation pour les consommateurs et les entités dites qualifiées constituent une piste intéressante à explorer en ce qui concerne les conflits rencontrés par les consommateurs.
 - d. Dans le domaine pénal, la médiation en matière répressive et la médiation réparatrice entre l'auteur et la victime offrent une perspective intéressante. Elles sont gratuites, bénéficient du soutien d'experts et peuvent permettre à une personne d'éviter d'avoir un casier judiciaire ou d'obtenir une mesure assortie de conditions ou une mesure plus légère.
4. La médiation offre de nombreux avantages, mais elle présente aussi des inconvénients pour les personnes en situation de pauvreté. Elle coûte de l'argent. Il est vrai que les personnes en situation de pauvreté peuvent bénéficier d'une assistance judiciaire, mais elles doivent en être correctement informées et soutenues dans l'accomplissement des formalités en la matière. Les CPAS, les CAP et les centres sociaux peuvent jouer un rôle à cet égard. Un inconvénient est que seul un nombre limité de médiateurs offrent leurs services dans le cadre de l'assistance judiciaire. Les médiateurs ont le devoir déontologique de préserver l'équilibre entre les parties, tout en restant indépendants, impartiaux et neutres. Dans les cas de médiation où l'une des parties vit dans la pauvreté et l'autre pas, cela pose des défis particuliers. Cependant, l'un des principaux avantages de la médiation est qu'elle peut apporter une réponse à des conflits complexes et en escalade où les implications relationnelles et émotionnelles sont importantes.
5. Les processus MARC en ligne sont recommandés dans la mesure où les personnes en situation de pauvreté sont soutenues dans l'utilisation de ces outils (par exemple par les CPAS).
6. Pour tous les professionnels du droit qui entrent en contact avec des personnes en situation de pauvreté, ainsi que pour les accompagnateurs dans le choix d'un parcours n'ayant pas de formation juridique, une formation approfondie

sur la situation des personnes précarisées est nécessaire. Les organisations professionnelles et l'Institut de formation judiciaire peuvent s'en charger, en collaboration avec les organisations qui défendent les intérêts des personnes en situation de pauvreté. L'expertise du vécu est ainsi intégrée à la démarche.

7. Les « *ADR-friends* » peuvent soutenir les personnes en situation de pauvreté dans leur choix d'un parcours ou au cours d'un processus MARC, surtout si elles n'ont pas recours à un avocat. Les membres du personnel des CPAS, des CAP, des centres sociaux ou des organisations qui défendent les intérêts des personnes en situation de pauvreté peuvent assumer ce rôle.
8. Des recherches scientifiques supplémentaires sont nécessaires pour identifier les options de MARC les plus utilisées par les personnes en situation de pauvreté, les avantages et les inconvénients de ces options pour les personnes en situation de pauvreté, les obstacles qu'elles rencontrent dans l'utilisation de ces options, et ce qui est nécessaire pour surmonter ces obstacles. Dans le cadre de cette recherche, il est souhaitable de mener des entretiens approfondis et d'organiser des groupes de discussion avec des représentants d'organisations qui défendent les intérêts des personnes en situation de pauvreté.

Mon cas sera jugé, mais quand ? Aucune idée ! Je n'en entends pas parler pendant des mois et chaque fois que j'appelle mon avocat, je reçois ensuite une facture.

Les gens qui ne sont pas familiers avec le processus judiciaire ont peu de moyens à l'heure actuelle de suivre le dossier. Quelles étapes ont déjà été franchies, dans quelle phase est mon dossier et quand les prochaines étapes seront-elles entreprises... Beaucoup de questions que les gens se posent et pour lesquelles ils ne peuvent souvent que s'adresser à l'avocat. Un dossier numérique avec un profil personnel qui peut être consulté (comme Myminfin) permettrait à beaucoup de personnes de mieux suivre leur procédure juridique.

Chapitre 6

L'ACTION D'INTÉRÊT COLLECTIF : PROTHÈSE JURIDIQUE OU LIBÉRATION DE L'INDIVIDUALISME PROCÉDURAL ?

Jacques Fierens, avocat, professeur extraordinaire émérite de l'Université de Namur, professeur émérite de l'Université catholique de Louvain et chargé de cours honoraire de l'Université de Liège

1. Introduction

L'action d'intérêt collectif existe, devant les juridictions de l'ordre judiciaire, depuis que la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice a introduit un alinéa 2 dans l'article 17 du Code judiciaire.

Cette contribution voudrait montrer les liens qui existent entre la reconnaissance de la légalité et de la légitimité d'une telle action, d'une part, la défense des droits fondamentaux des personnes les plus vulnérables, les enfants et les pauvres, de l'autre. La pauvreté lourde est bien plus, et sans doute autre chose que la précarité socio-économique. Bien qu'elle peine à s'imposer, la conception des organes des Nations Unies est celle qui correspond le mieux au vécu des personnes concernées : la pauvreté est fondamentalement une atteinte au droit au respect de la dignité humaine tel qu'il figure entre autres à l'article 23 de la Constitution, une impossibilité de faire valoir effectivement les droits fondamentaux dont chacun est titulaire⁵⁸⁸. Or, c'est bien l'enjeu du droit d'action collective : que tous puissent accéder à l'effectivité des droits humains de tous.

588 Voy. entre autres Version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, présentée par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/21/39. Voy. aussi, parmi d'autres, Conseil des droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, Droits économiques, sociaux et culturels. Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté. Rapport final présenté par José Bengoa, coordonnateur du groupe spécial d'experts, 11 juillet 2006, A/HRC/Sub.1/58/16, § 10.

Les pauvres subissent depuis des siècles les conséquences d'une idéologie purement individualiste qui a entrepris de nier les aspects collectifs de la pauvreté ou plus généralement de la vulnérabilité, pour affirmer et préserver avant tout les droits des plus riches et des plus nantis, y compris dans la définition même des droits fondamentaux.

La genèse de l'alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire est l'histoire de mineurs étrangers non accompagnés arrivés en Belgique souvent au péril de leur vie et parfois après avoir subi les pires exactions, dont les droits étaient systématiquement bafoués et qu'une association de défenses des droits des enfants s'était donné pour objet social de protéger.

Dans une première partie, on reviendra sur le vieux débat entre dimensions individuelles de la vie en société et dimensions collectives, traduit en droit judiciaire par la notion d'« *intérêt personnel, né et actuel* » contre celle d'« *intérêt collectif* ». On rappellera comment la naissance des droits de l'homme et du citoyen, que prennent en charge les associations autorisées à exercer aujourd'hui une action d'intérêt collectif, a d'abord favorisé les forts contre les faibles.

Dans une deuxième partie, on s'attachera à détailler la manière dont une association belge, Défense des enfants International-Belgique, a mené un combat judiciaire qui semblait perdu d'avance mais qui s'est révélé victorieux notamment parce qu'il a été appuyé par le ministère public près le Tribunal du travail de Bruxelles. On synthétisera les grands traits de la réforme finalement forcée par une décision du président de ce tribunal et un arrêt de la Cour constitutionnelle, et on fera état de la jurisprudence naissante en matière d'action d'intérêt collectif.

Dans une troisième partie, on rappellera que, contrairement à la jurisprudence de la Cour de cassation et de la plupart des tribunaux de l'ordre judiciaire, au contentieux objectif, l'action des groupements de personnes morales est reçue depuis longtemps, ce contentieux étant sans doute collectif par nature.

Les conclusions permettront de mesurer la profonde innovation que constitue l'admission de l'action de l'intérêt collectif au contentieux subjectif mais aussi de constater que demeure une certaine ambiguïté sur la nature même de cette action quand elle est exercée pour la défense des droits fondamentaux : elle mêle souvent une sorte de subrogation de la personne morale dans l'exercice d'actions individuelles à la défense d'un intérêt collectif distinct à la fois de l'intérêt personnel d'un sujet de droit et de l'intérêt général dont le respect est confié au ministère public.

2. Le contexte de l'émergence et de la défense des droits fondamentaux : l'individualisme contre le collectivisme

2.1. Le droit fondé sur le postulat de la puissance de l'individu

On a pu écrire que la théorie de l'action en justice a été élaborée au XIX^e siècle dans une perspective libérale et individualiste⁵⁸⁹. Or, ce contexte culturel remonte bien plus loin et les aspects procéduraux de notre droit actuel s'inscrivent dans l'idéologie de la puissance de l'individu.

Une telle conception a pris naissance vers les XIII^e-XIV^e siècles. Les premières traces philosophiques peuvent en être décelées notamment dans la « *querelle des universaux* » qui ne tient pour réels que les hommes particuliers⁵⁹⁰. Les universaux, comme les genres et les espèces, comme les hommes en général visés plus tard par les droits humains ne sont que des instruments de langage et n'ont pas de réalité propre.

L'époque de la querelle des universaux est aussi celle de bouleversements sociaux, politiques, économiques qui donnent progressivement la puissance aux bourgeois commerçants, c'est-à-dire aux plus riches habitants des villes apparues vers cette époque, qui tient sa force de la puissance du capital financier et non plus de la possession des terres. Le capitalisme international rendu possible par les « *grandes découvertes* » de la Renaissance européenne, les progrès fulgurants des mathématiques appliquées et de la technologie à cette époque convainquent l'Occidental nanti de la toute-puissance de sa raison et il mondialise, souvent par la violence sa conception de Dieu, de l'univers, des hommes, de l'Etat, du droit.

Le droit, qui est parmi d'autres une expression des soubassements culturels des sociétés, n'a évidemment pas échappé à ces mutations. Il a lui aussi développé une valorisation quasi absolue de l'individu, s'est mis au service de ceux qui sont économiquement les plus forts et est devenu de plus en plus technique.

La conception du droit de Grotius (1583-1645), le Descartes du droit⁵⁹¹, homme de la Renaissance s'il en est, est la trace la plus explicite de ces mutations dont nous avons oublié le caractère novateur au regard des millénaires précédents. Le droit n'a pas toujours été d'abord faisceau de droits subjectifs, mais plutôt recherche d'un équilibre

589 H. Solus et R. Perrot, *Droit judiciaire privé*, t. I, Paris, Sirey, 1961, p. 105.

590 « *Universale non est in re non plus quam haec vox : 'Homo' est in Socrate vel in illis quod significat.* » « *L'universel n'est pas plus dans la chose que ce mot : 'Homme' n'est dans Socrate ou dans la chose qu'il signifie.* » (Voy. P. Vignaux, *Philosophie au Moyen Âge*, Paris, Armand Colin, 1958, p. 175.) Dans *Le nom de la rose* (1980) de Umberto Eco, le personnage de Frère Guillaume renvoie sans nul doute à la figure de Guillaume d'Occam.

591 La recherche fondamentale de Grotius est la même que celle de Descartes : « *Je me suis préoccupé d'abord de rattacher les preuves des choses qui regardent le droit de nature à des notions si certaines que personne ne puisse les nier à moins de se faire violence. Les principes, en effet, de ce droit, si vous y faites bien attention, sont par eux-mêmes clairs et évidents.* » (Le droit de la guerre et de la paix, Prolégomènes, XXXIX (voy. aussi LVI), tr.fr. par P. Pradier-Fodere, Paris, PUF [Léviathan], 1999, p. 22.)

que l'on exprime aujourd'hui en mesure de la proportionnalité⁵⁹². Cherchant à définir le droit au début de son traité *De iure belli ac pacis* (1625), Hugo De Groot indique d'abord que, selon la tradition, le droit est certes lié à la recherche du juste, il est « *ce qui n'est pas injuste* », mais il ajoute aussitôt que ce qu'il appelle désormais « *droit proprement ou strictement dit* » est ce qui « *embrasse la puissance publique tant sur soi-même – qu'on appelle liberté – que sur les autres, telles que la puissance paternelle, la puissance dominicale ; le domaine plein et entier, ou le domaine moins parfait, comme l'usufruit, le droit de gage ; le droit de créance auquel correspond l'obligation.* »⁵⁹³ Grotius donne ainsi, pour la première fois, une définition du droit subjectif, que la théorie générale distinguera ensuite du droit objectif et qui amènera à séparer le contentieux subjectif du contentieux objectif, tant en théorie qu'en pratique devant les tribunaux.

L'idée de puissance des individus et de lutte entre eux est très présente chez les Modernes, spécialement dans le Léviathan de Thomas Hobbes (1588-1679). Il impose l'idée de contrat social déjà présente chez Grotius, qui sera reprise par John Locke (1632-1704), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Emmanuel Kant (1724-1804)⁵⁹⁴. Ces fameuses théories de l'État moderne se fondent ainsi sur le rôle de l'intérêt personnel. L'État et le droit ne sont que des instruments de protection des intérêts individuels et temporels des hommes dont il doit protéger la vie, la liberté et les biens⁵⁹⁵.

Or, l'individualisme qui a fait passer de l'importance du droit à l'importance des droits est aussi celui qui a permis l'émergence des droits de l'homme et du citoyen. Originellement, ceux-ci sont l'expression de la puissance des individus contre la puissance publique, contre la collectivité. C'est là tout le paradoxe : la puissance affirmée du sujet est aussi la condition d'émergence des droits humains et la raison pour laquelle les aspects collectifs de leur défense sont immédiatement estompés. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui signe la fondation des États occidentaux démocratiques au sens moderne du terme, est la consécration, la sacralisation des droits subjectifs dont le plus important est le droit de propriété privée. Elle est strictement individuelle. Elle ne consacre pas un seul droit collectif ou droit économique, social ou culturel, selon le vocabulaire d'aujourd'hui. Par contre, en son article 16, celle-ci sacralise explicitement le droit de propriété, au bénéfice de ceux qui possèdent déjà et non de tous.

Le droit au secours public, destiné à combler le manque matériel, sera toutefois reconnu dans la première constitution française, du 3 septembre 1791. Il dégènera en bienfaisance publique facultative, puis en assistance publique également discrétionnaire dans le chef des Commissions d'assistance publique, avant de recouvrer le statut de

592 Voy. J. Fierens, *Le droit naturel pour le meilleur et pour le pire*, Presses universitaires de Namur, Namur, 2014, spécialement pp. 147-148.

593 Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix, Prolégomènes*, cité, pp. 34-35, 37-38. Il faut comprendre ici la « *puissance publique* » comme puissance publiquement reconnue, c'est-à-dire, comme l'indique le reste de la phrase, la puissance de l'individu et non celle de la société. La puissance « *dominicale* » n'a rien à voir avec le dimanche... Elle est la puissance que confère le dominium au sens romain du terme, c'est-à-dire la propriété privée. Celle-ci est en effet inséparable de l'idée de puissance. Les Romains y voyaient une plena in re potestas, une maîtrise absolue de la chose.

594 Voy. J. Terrel, *Les théories du pacte social*, Paris, Seuil [Essais n° 450], 2001.

595 « *L'État est une société d'hommes instituée dans la seule vue de l'établissement, de la conservation et de l'avancement de leurs intérêts civils* » (J. Locke, *Lettre sur la tolérance*, tr. fr., Paris, Flammarion, 2007, p. 168).

droit avec l'aide sociale, mais sans jamais échapper à une conception matérialiste de la précarité.

2.2. L'individualisme et les représentations de la pauvreté

La représentation des pauvres, de la pauvreté, et, partant, les réactions sociales qu'elle entraîne de la part des pouvoirs a, elle aussi, suivi le même itinéraire vers un individualisme de plus en plus marqué⁵⁹⁶.

Jusqu'à la Révolution française, c'est-à-dire jusqu'à la naissance des Etats démocratiques au sens moderne, la vision du pauvre dans nos régions était affaire d'Eglise. Depuis le début de l'ère chrétienne, le pauvre a été considéré comme la figure du Christ. La charité étant la première de toutes les vertus, l'humble soumission patiente du pauvre et l'attitude charitable du riche sont les deux voies qui mènent au ciel. Il n'est donc pas étonnant que les pauvres, spécialement les vagabonds et les mendiants n'aient pas été méprisés ni la pauvreté réprimée comme ce sera le cas à partir des XIII^e et XIV^e siècles.

Les pauvres ont toujours été de loin numériquement majoritaires, comme ils le sont encore aujourd'hui à l'échelle mondiale et dans beaucoup de pays, et la dimension collective de la pauvreté, tant en ce qui concerne ses causes que ses conséquences, a longtemps été une évidence. L'individualisme, la nouvelle conception de la richesse prétendument basée sur les mérites personnels, le travail et l'habileté en affaires censés la justifier auront pour conséquence que les pauvres seront rendus responsables chacun personnellement de leur sort et contraints au travail. Les dimensions collectives de la pauvreté s'estompent de plus en plus pour faire place à la culpabilité individuelle.

La pauvreté est, depuis, d'abord envisagée comme une carence d'avoir, une absence concrète de propriété privée, spécialement d'argent. Le pauvre n'est plus un humilié, un « *courbé* », mais une personne manquant de moyens financiers et exclue socialement sous sa propre responsabilité.

C'est aussi parce que la vulnérabilité (concept plutôt récent), la précarité ou la pauvreté sont considérées depuis des siècles comme des phénomènes individuels que jusqu'à très récemment seules des actions individuelles devant les tribunaux seront admises lorsqu'il s'agira de protéger les droits fondamentaux des plus faibles.

Or, les obstacles qui se dressent entre eux et le tribunal restent considérables⁵⁹⁷.

596 Pour cette section, voy. J. Fierens, « *Les définitions de la pauvreté comme sources du droit* », dans *Revue Pauvreté et droits fondamentaux*, n° 2, avril 2021, en ligne, <https://droitpauvrete.be/tag/revue-entiere/>.

597 Voy. J. Fierens et J.-M. Picard, « *L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle)* », *Journal des tribunaux*, 2019, pp. 733-741 ; J. Fierens, « *Vulnérabilité et accès à la justice en Belgique* », dans *Association Henri Capitant, La vulnérabilité. Journées québécoises [Travaux de l'Association Henri Capitant, t. LXVIII/2018]*, Bruxelles, Bruylant, 2020.

2.3. La réaction : le collectivisme

L'hyper-individualisme n'a jamais fait disparaître les inégalités sociales ni n'a atténué la pauvreté de la plus grande partie de la population. C'est en réaction à ces injustices insupportables pour certains que se sont développées les théories collectivistes, comme celles de Charles Fourier (1772-1837) ou des anarchistes. Par définition, elles s'opposent à l'individualisme. À cet égard, les plus dominantes ont sans conteste été le socialisme et le communisme d'inspiration marxiste-léniniste. Ces théories insistent sur la nécessité d'appréhender les phénomènes sociaux en termes de classes, de lutte des classes, de puissance ou d'impuissance collectives.

Les réactions s'observent bien sûr aussi dans le domaine du droit. Karl Marx rejette l'idée même des droits de l'homme et du citoyen, au nom de leur formalisme qui en fait à ses yeux de purs mensonges. Ils bénéficient prétendument à tous, mais ne font que consacrer et renforcer les droits de l'individu bourgeois⁵⁹⁸. Un socialisme moins radicalement critique à l'égard de ces droits subjectifs arrivera à imposer, au moins en théorie, à côté des droits civils et politiques individualistes, les droits économiques, sociaux et culturels qui se caractérisent par leurs dimensions collectives⁵⁹⁹.

Qui dit droits dit recours. Au niveau international, des recours existent en matière de droits fondamentaux, devant des organes juridictionnels comme la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, ou devant des organes « *quasi juridictionnels* », comme le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité des droits de l'enfant ou le Comité européen des droits sociaux. Ces recours sont soit interétatiques, soit individuels. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est très réticente à admettre le recours des associations, craignant qu'il représente une *actio popularis*, une action d'intérêt général⁶⁰⁰. Mais il est remarquable qu'en ce qui concerne le contrôle par le Comité européen des droits sociaux du respect des droits économiques, sociaux et culturels, supposés prioritairement axés sur la lutte contre la pauvreté, ces recours prennent la forme de réclamations collectives.

A vrai dire, il n'y a pas de frontière étanche entre les droits fondamentaux individuels et les droits collectifs. Le droit à la propriété comporte à l'évidence des aspects individuels, mais depuis le XIII^e siècle – encore lui – les dimensions collectives de ce droit ont été soulignées⁶⁰¹. Les droits liés au statut de travailleur, ou le droit d'être protégé contre la pauvreté peuvent être revendiqués à titre individuel et rendre plus effective la dignité de chaque individu en particulier. Inversement, comme on le verra

598 À propos de la question juive, tr. fr. L. Evrard, dans Œuvres, III, Philosophie, Paris, Gallimard [Bibl. de la Pléiade], 1982, pp. 366-368. Plus généralement, voy. B. Binoche, Critiques des droits de l'homme, Paris, P.U.F., 1989.

599 Voy. D. Roman (dir.), Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales - Quels titulaires pour quels droits ?, Paris, L.D.J., 2012.

600 La Cour a admis que des associations peuvent également bénéficier de la protection de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme lorsqu'elles cherchent à défendre les droits et intérêts spécifiques de leurs membres (Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne, 27 avril 2004, § 45) ou lorsque l'action de l'association ne peut passer pour une *actio popularis* (L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique, 24 février 2009).

601 Voy. Thomas d'Aquin, Somme théologique, IIa IIae, q. 66.

dans la deuxième partie de cette contribution, une action collective peut être le seul moyen de la reconnaissance de droits individuels.

2.4. Le pauvre entre individualisme et collectivisme

En Europe de l'Ouest, à partir des années septante, l'influence du marxisme et la mondialisation des idées ont provoqué une insistance sur les dimensions collectives de la pauvreté, perdues de vue depuis des siècles. Il est remarquable que cette insistance se soit traduite en une conception avant tout juridique de la pauvreté, malheureusement à nouveau oubliée en raison de l'importance persistante de l'approche économique.

Certains en effet, il y a une soixantaine d'années, ont observé que la pauvreté était constituée, plus fondamentalement que par une privation de biens matériels⁶⁰², par un manque de puissance sur autrui et sur la société, c'est-à-dire un manque d'effectivité des droits subjectifs plutôt que par un manque de ressources matérielles, une « *déprivation* ». Jean Labbens (1921-2005) soulignait déjà cette dimension juridique en 1978, même si sa lecture marxisante la restreignait encore aux seuls droits découlant du travail : « *Une fortune est plus ou moins grande en proportion de la quantité de travail d'autrui qu'elle met en état de commander, ou, ce qui est la même chose, du produit du travail d'autrui qu'elle met en état d'acheter. (...) L'argent n'est rien en lui-même ; il est le signe des droits appropriés qui procurent un revenu. Ce dernier existe parfois sans argent, mais on n'obtient jamais d'argent, si l'on ne possède de tels droits. On est donc pauvre lorsqu'on n'arrive pas ou lorsqu'on arrive mal à s'approprier cette réalité d'essence juridique, parfois mal codifiée, qui est vraiment un pouvoir sur autrui, sur le travail d'autrui.*⁶⁰³ »

Les réactions sociales à l'égard des pauvres, des personnes précarisées ou celles que l'on vise de manière vague comme « *vulnérables* » incluent les réactions juridiques, dont les conditions et les formes d'accès aux tribunaux. Ces réactions portent la trace de cette polarisation, somme toute récente au regard de l'histoire européenne, entre individualisme et collectivisme. L'action d'intérêt collectif en est le plus récent exemple.

Les instances onusiennes, spécialement, tentent contre la mode de la référence à la « *déprivation* », de rappeler que la lutte contre la pauvreté est d'abord la lutte pour l'effectivité des droits fondamentaux, tant individuels que collectifs. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré en 2001 que la pauvreté était la « *condition dans laquelle se trouve[ait] un être humain qui [était] privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux.*⁶⁰⁴ » L'extrême pauvreté, à son tour, a été définie comme « *un phénomène*

602 Les seules définitions juridiques de la pauvreté en droit belge sont contenues dans le décret de la Région wallonne du 23 janvier 2014 relatif à la reconnaissance d'un réseau de lutte contre la pauvreté en Wallonie et dans le décret de la Communauté française du 3 mai 2019 relatif à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités sociales. Ces définitions peuvent être jugées très partielles, voire critiquables. Voy. J. Fierens, « *Les définitions de la pauvreté comme sources du droit* », cité, pp. 25-28.

603 J. Labbens, *Sociologie de la pauvreté*, Paris, Gallimard [Coll. Idées, n° 393], 1978, pp. 93-94.

604 E/C.12/2001/10, § 8.

englobant la pauvreté monétaire, la pauvreté du développement humain et l'exclusion sociale⁶⁰⁵ » lorsque « l'absence prolongée des sécurités de base affecte simultanément plusieurs domaines de l'existence, compromettant gravement les chances d'exercer ou de reconquérir ses droits dans un avenir prévisible⁶⁰⁶ ».

C'est dire en d'autres mots que l'essence de la pauvreté est juridique et que par conséquent, elle doit d'abord être combattue par le droit et l'accès au droit. Mais cet accès, comme les droits eux-mêmes, doit être aussi bien individuel que collectif.

2.5. Le rôle des associations dans la lutte contre la vulnérabilité

Terminons cette première partie en soulignant que le droit de s'associer est la condition indispensable à la possibilité d'une action d'intérêt collectif, même si, comme nous le verrons, elle est ouverte plus largement à toute « *personne morale* » remplissant les conditions de l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire.

L'actuelle coexistence, dans des Etats comme la Belgique, d'institutions publiques et d'institutions privées impliquées dans le secours ou l'aide aux pauvres est un héritage de l'histoire. Les responsabilités des unes et des autres devraient davantage être clarifiées. Il n'est pas normal, par exemple, que la survie des personnes qui vivaient dans le Parc Maximilien ait été assurée par des associations plutôt que par les pouvoirs publics.

De nos jours, la « *société civile* » existe surtout à travers le droit de constituer des associations privées⁶⁰⁷, reconnu par l'article 27 de la Constitution et de multiples instruments internationaux, même si elle ne s'y réduit pas. C'est ce qui explique l'importance des ONG internationales capables d'indisposer les tyrans ou de leur faire signer des traités⁶⁰⁸. A l'échelle interne, c'est toute l'importance des ASBL dans la lutte pour les droits fondamentaux des personnes vulnérables.

La littérature scientifique et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale ont ainsi depuis plusieurs années attiré l'attention des législateurs sur le phénomène dit de « *non-recours* » aux droits de la sécurité sociale et de l'aide sociale, c'est-à-dire sur le refus de faire valoir leurs droits par leurs bénéficiaires potentiels, alors que les conditions de reconnaissance de ces droits sont remplies et que les intéressés en sont informés. Le « *non-recours* » aux droits que doivent garantir les organismes de sécurité sociale et d'aide sociale est même dramatiquement important en Belgique.

605 A/HRC/7/15, § 13.

606 Voy. E/CN.4/Sub.2/1996/13 ; également Conseil des droits de l'homme, Version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, présentée par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, 18 juillet 2012, A/HRC/21/39.

607 La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen considère que la communauté politique est avant tout une « *association* » (art. 2).

608 La Convention internationale relative aux droits de l'enfant ou le Statut de la Cour internationale doivent beaucoup à la pression de ces associations internationales.

En ce qui concerne les seuls droits garantis par les CPAS, le taux se situerait à plus de 65 %⁶⁰⁹.

Agir comme groupement, comme association, du point de vue de l'accès au droit et à la justice, permet le passage de la notion d'intérêt comme exercice de la puissance strictement individuelle sur autrui à la recherche d'un bien collectif. Au sein des associations, des personnes privées peuvent échapper à la volonté de puissance, à un monde polarisé entre les forts et les faibles, les gagnants et les perdants, les grands et les petits, les utiles et les inutiles, les travailleurs et les chômeurs, les riches et les pauvres⁶¹⁰.

3. L'action d'intérêt collectif au contentieux subjectif

3.1. Contentieux subjectif ou objectif, intérêt individuel, collectif ou général

Dans le langage des juristes, l'« *intérêt* » requis tant au contentieux subjectif qu'objectif, pour l'introduction d'une demande en justice, consiste en tout avantage, matériel ou moral, en fait ou en droit – effectif mais non théorique – que le demandeur peut retirer de son action⁶¹¹.

Le contentieux subjectif est celui dans lequel un demandeur ou une demanderesse fait valoir ses droits subjectifs, des droits dont se prévaut un sujet de droit contre un particulier ou contre la puissance publique. Ce contentieux est tranché en principe par les juridictions de l'ordre judiciaire⁶¹². Par exemple, une personne soutient que le CPAS lui a refusé son droit subjectif à l'aide sociale ou à l'intégration sociale. Elle

609 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non take-up van rechten. Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours au droit*, La Charte, 2017, notamment p. 113 ; H. Van Hootegem et F. De Boe, « *Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren* », *Samenleving en politiek*, 2017, n° 10, pp. 55-62 ; F. De Boe et H. Van Hootegem, « *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-accès et non recours aux droits* », *L'Observatoire*, n° 82, février 2015, <https://revueobservatoire.be/> ; N. Bouckaert et E. Schokkaert, « *Une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration sociale* », *R.B.S.S.*, 2011, p. 609).

610 Pour plus de développements, voy. J. Fierens et F. De Boe, « *Responsabilité publique et engagements privés face aux pauvres* », dans I. Opdebeek, D. Vermeir, S. Rutten et E. Van Zimmeren (éd.), *Voor recht, rechtvaardigheid in Camus. Liber amicorum Bernard Hubeau*, Bruges, Die Keure, 2018, pp. 85-98.

611 C'est la définition du Rapport de M. Charles Van Reepinghen, Commissaire royal à la Réforme judiciaire, qui explicite les fondements du Code judiciaire actuel. *Voy. Doc. parl., S., sess. 1963-1964, n° 60, 10 décembre 1963, p. 57.*

612 La règle n'est pas absolue. Aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, tandis que les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. Les droits économiques, sociaux et culturels sont assimilés à des droits politiques (Cass. 21 décembre 1956, Pas., 1957, I, p. 430 et conclusions conf. W. Ganshof van der Meersch, alors avocat général). C'est ce qui explique notamment que le contentieux de l'aide sociale, jusqu'à la loi du 12 janvier 1993, était confié à des tribunaux administratifs, les chambres de recours.

introduit un recours devant le tribunal du travail. Un locataire estime que son bailleur doit faire effectuer des réparations qui lui incombent, ce qu'il refuse. Elle introduit un recours devant le juge de paix. Un conjoint estime être dans les conditions légales lui permettant de demander le divorce, il introduit son action devant le tribunal de la famille.

Le contentieux objectif s'en prend à la norme elle-même, aux lois, aux décrets ou aux ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale devant la Cour constitutionnelle, ou aux règlements de toutes sortes (arrêtés royaux, arrêtés ministériels, arrêtés communaux, etc.) devant le Conseil d'Etat⁶¹³.

On distingue classiquement l'intérêt individuel, l'intérêt collectif et l'intérêt général. L'intérêt individuel est celui du demandeur ou de la demanderesse, exclusif de celui d'une autre personne. C'est un intérêt égoïste, voire égoïste. L'intérêt collectif est celui qui sous-tend une action destinée à faire valoir les droits d'un ensemble de personnes, d'une « *collectivité* », même si les droits de celui ou celle qui agit devant la juridiction, le demandeur, la demanderesse ou la partie requérante, ne sont pas directement atteints. L'intérêt général est celui qui concerne l'ensemble de la collectivité politique, l'Etat. Il est confié au ministère public, au « *procureur* », c'est-à-dire au représentant de l'Etat.

3.2. Le principe jusqu'en 2019 : un intérêt strictement individuel

Au contentieux subjectif, la règle de base est que n'existent que l'intérêt individuel et l'intérêt général. Dans un arrêt remontant au 28 mai 1934⁶¹⁴, la Cour de cassation avait déclaré irrecevable la constitution de partie civile de la Ligue belge pour la défense du cheval de mine aux motifs que l'intérêt de cette association ne pouvait être suffisant car « *[il se confondait] avec l'intérêt social dont la sauvegarde est exclusivement dans l'exercice de l'action publique* ». Dans un arrêt du 9 décembre 1957⁶¹⁵, la Cour ne reconnut pas recevable pareille constitution de partie civile de l'A.S.B.L. Comité national de la bijouterie au motif que « *l'intérêt à la répression des agissements [de l'inculpé] se confondait avec l'intérêt social dont la sauvegarde ressortit exclusivement à l'exercice de l'action publique* ». C'est ce que les juristes appellent la doctrine Eikendaël, du nom du demandeur en cassation dans l'arrêt du 19 novembre 1982 qui a affirmé : « *A moins que la loi n'en dispose autrement, l'action exercée par une personne physique ou morale ne peut être admise si le demandeur n'a pas un intérêt personnel et direct, c'est-à-dire un intérêt qui lui est propre ; un intérêt général ne constitue pas, en ce sens, un intérêt personnel.* » En d'autres mots, « *Nul ne plaide par procureur* », c'est-à-dire que nul ne plaide pour un autre en justice, s'il n'est pas le ministère public, représentant de l'intérêt étatique. C'est un autre héritage de la Révolution française et de son individualisme. La seule collectivité juridique est l'Etat et ses émanations. Entre lui et le citoyen-individu, aucun corps intermédiaire n'est en principe envisageable⁶¹⁶.

613 Relève aussi de la compétence du Conseil d'Etat le contrôle de légalité des actes administratifs individuels (par exemple, une nomination de fonctionnaire ou de magistrat). C'est une sorte de contentieux subjectif.

614 Cass., 28 mai 1934, Pas., 1934, I, p. 294.

615 Cass., 9 déc. 1957, R.C.J.B., 1958, pp. 247-251.

616 Voy. P. Martens, « *Vers quelle action d'intérêt collectif ?* », J.L.M.B., 2014, p. 356.

La doctrine Eikendael correspond sans nul doute à ce que voulaient exprimer les articles 17 et 18 du Code judiciaire, inchangés depuis 1967 :

Art. 17 - L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former.

Art. 18 - L'intérêt doit être né et actuel.

L'action peut être admise lorsqu'elle a été intentée, même à titre déclaratoire, en vue de prévenir la violation d'un droit gravement menacé.

Le Rapport Van Reepinghen indique qu'à l'époque de l'élaboration du Code judiciaire et de ses articles 17 et 18, la question de l'action d'intérêt collectif a déjà été explicitement posée :

Que cet intérêt doive être personnel et direct, la jurisprudence l'a traditionnellement admis. Sans préjudice des règles de représentation, l'intérêt qui n'est point personnel à celui qui introduit l'action ou qui ne le concerne qu'indirectement n'est pas juridiquement protégé dans son chef; il pourrait être un intérêt d'autrui.

Fallait-il, à cette occasion, reconnaître ou dénier à des associations le pouvoir d'ester en justice pour la défense d'intérêts collectifs ? Certains exemples pris dans le droit comparé peuvent sans doute être retenus. C'est ainsi qu'aux États-Unis comme en Grande-Bretagne, des associations instituées dans un intérêt de sauvegarde et de défense, tel celui des enfants, ont pu faire admettre leur droit à agir. En France, en revanche, une proposition avait été déposée, il y a trente ans, qui tendait à faire reconnaître aux associations reconnues d'utilité publique un droit de citation : elle avait été repoussée. Mais avant même qu'il y fût pourvu par des lois, décrets ou ordonnances, l'on a admis que les personnes morales, les ordres et compagnies professionnelles peuvent ester en justice pour la sauvegarde de leurs intérêts collectifs. Que cette jurisprudence puisse s'étendre à la recevabilité des demandes formées par des associations de défense ou des groupements professionnels privés, pose un problème aux aspects multiples et qui dépasse les règles procédurales. Il existe, dans notre jurisprudence, maintes applications de la reconnaissance du droit des associations à agir, soit pour la défense de leurs intérêts propres, ce qui va sans dire, soit pour la défense collective des intérêts de leurs membres lorsque ceux-ci ont été individuellement lésés. Le Code judiciaire le leur permet, comme hier, si leur intérêt est justifié. Mais pour l'appréciation de celui-ci, c'est au jugement des tribunaux qu'il faut se confier : le contrôle permet d'éviter l'écueil consistant en ce que « des associations aux objets les plus divers peuvent se constituer librement, sans garanties sérieuses » et se présenter comme titulaire de droits⁶¹⁷.

Comme on le constate, les exemples empruntés aux États-Unis et à la Grande-Bretagne concernent plus particulièrement la défense des enfants. Nous verrons que celle-ci est à l'origine de la modification de l'article 17 du Code judiciaire.

617 Pp. 57-58. Les passages soulignés le sont par l'auteur. A propos de la jurisprudence existante, l'auteur cite en note notamment Cass. 29 avril 1912, Pas., 1928, I, 227, 7^e et 8^e ; Cass. 12 mars 1956, Pas., 1956, I, 741 ; Cass. 28 mars 1956, Pas., 1956, I, 806 ; Gand, 14 juillet 1955, Rev. gén. ass. resp., 1958, 613. La citation finale renvoie à H. Solus et R. Perrot, Droit judiciaire privé, cité, n° 256.

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, l'intérêt propre d'une personne morale « ne comprend que ce qui concerne son existence, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, spécialement son honneur et sa réputation ; la poursuite de son but statutaire ne constitue pas une cause justificative de l'intérêt propre »⁶¹⁸. La Cour a réaffirmé cette jurisprudence par la suite : « Le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuit un but, fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance de l'intérêt propre dont cette personne doit justifier pour exercer une action en justice »⁶¹⁹. « Le droit d'accès au tribunal n'est pas illimité et ne dispense pas de la condition de l'intérêt légitime de l'action soumise au juge »⁶²⁰.

La question de l'action d'intérêt collectif devant les tribunaux de l'ordre judiciaire a cependant été constamment discutée, et la littérature juridique à ce sujet est pléthorique⁶²¹. L'individualisme de l'action portée devant les juridictions de l'ordre judiciaire a été remis en question depuis quelques dizaines d'années. Comme le rappelle Monsieur Martens⁶²², les plus grands noms de la doctrine, Cappelletti, De Page, Dabin y furent mêlés, soit pour plaider en faveur de la « reconnaissance de corps intermédiaires » entre l'Etat et les individus et l'admission d'« actions associatives », soit pour refuser la prétendue menace d'un « Etat groupusculaire ».

Il est vrai aussi qu'un arrêt de la Cour de cassation du 11 juin 2013 Milieusteunpunt Huldenberg concernant la constitution de partie civile d'une association de protection de l'environnement dans un procès pénal, rendu sous la pression d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne⁶²³, avait ouvert une brèche dans la jurisprudence Eikendael en ce qui concerne les associations environnementales. La Cour de cassation décide que « [s]elon l'article 3 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, l'action pour la réparation du dommage appartient à ceux qui ont souffert de ce dommage. Elles doivent faire preuve d'un intérêt direct et personnel. Si une telle action est introduite par une personne morale qui, en vertu de ses statuts, a pour objectif la protection de l'environnement et vise à contester les agissements et négligences de personnes privées et instances publiques jugés contraires aux dispositions du droit de l'environnement national, cette personne morale satisfait à cette condition de recevabilité relative à l'intérêt pour introduire une action en justice. »

618 Cass., 19 novembre 1992.

619 Cass., 19 septembre 1996.

620 Cass., 23 décembre 2008.

621 Voy. les références dans C. Romainville et F. de Stexhe, « L'action d'intérêt collectif », cité, pp. 189-201.

622 P. Martens, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? », cité, p. 356.

623 C.J.U.E., gr. ch., 8 mars 2011, arrêt Lesoochranárske zoskupenie. La Cour de justice considère que lorsqu'est en cause l'application du droit européen, il appartient au juge national, afin d'assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union de l'environnement, de donner de son droit national une interprétation qui, dans toute la mesure du possible, soit conforme aux objectifs fixés à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus (§ 50).

3.3. Les exceptions légales « à la carte »

3.3.1. La subrogation légale des groupements ou associations

La jurisprudence de la Cour de cassation avait pour conséquence que l'action d'intérêt collectif, pour être admissible, devait nécessairement être prévue par la loi en faveur de certains groupements. Or le législateur a bien vu, de longue date, avant la promulgation du Code judiciaire et avant l'arrêt Eikendael, que les principes individualistes des conditions de l'action en justice se retournaient contre les plus faibles, lorsqu'ils devaient défendre leurs droits personnels ou lorsqu'étaient en jeu des droits collectifs. Il a répondu à ces difficultés de deux manières : soit en permettant qu'un tiers puisse agir en vertu d'une subrogation légale, soit en accordant purement et simplement, mais « à la carte », un droit d'action à des groupements de fait, à des institutions ou à des associations, en fonction de leur objet social ou des intérêts qu'ils prétendaient défendre. La subrogation légale n'est toutefois pas strictement parlant une action d'intérêt collectif. Les intérêts en jeu demeurent individuels, mais l'action est exercée par un groupement, une association ou une institution créée par la loi à la place et au nom de l'individu concerné. Par exemple, dans la fameuse affaire dite « du voile » à la STIB, dans laquelle une candidate à l'emploi se plaignait d'une discrimination fondée sur les convictions religieuses, la demande originaire a été portée devant le Tribunal du travail par Unia, au nom de la candidate évincée, qui n'est intervenue dans la procédure qu'ultérieurement sans qu'elle n'y fût obligée⁶²⁴.

L'existence de ces deux sortes de lois dérogatoires prendra une importance particulière dans le raisonnement de la Cour constitutionnelle qui forcera l'introduction de l'alinéa 2 dans l'article 17 du Code judiciaire. C'est la raison pour laquelle nous en faisons un relevé exhaustif.

Les lois ayant institué une subrogation légale des groupements ou associations dans le droit d'agir devant les tribunaux, pour préserver des intérêts particuliers, sont les suivantes :

- la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles, qui prévoyait, avant d'être abrogée par la loi du 23 mars 2019 introduisant le Code des sociétés et associations et portant des dispositions diverses, que l'Union peut ester en justice, soit en demandant, soit en défendant, pour la défense des droits individuels que ses membres tiennent de leur qualité d'associés, sans préjudice au droit de ces membres d'agir directement, de se joindre à l'action ou d'intervenir dans l'instance (art. 10, al. 1^{er}) ;
- la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, modifiée par la loi du 23 janvier 1975, qui prévoit que les employeurs, les travailleurs et leurs organisations représentatives peuvent introduire une demande en justice tendant

624 Trib. trav. Bruxelles, 3 mai 2021, disponible sur le site d'Unia.

à faire trancher tout différend relatif à l'application de certaines dispositions de cette loi (art. 24, § 1^{er}, tel que modifié par la loi du 28 février 1999) ;

- la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux du travail, aujourd'hui abrogée, qui comprenait des dispositions similaires ;
- la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, qui porte que les organisations représentatives peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles (art. 4) ;
- la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, qui prévoyait dans sa version initiale que lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donnés pour mission de poursuivre, tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par leurs statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination raciale, peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi donnerait lieu (art. 5, al. 1^{er} et 2, aujourd'hui abrogés). Les travaux préparatoires relatifs à cette loi indiquent notamment : « *Il est vrai que, normalement, seuls les préjudiciés peuvent mettre l'action publique en mouvement, mais en cette matière les victimes sont particulièrement défavorisées et doivent pouvoir trouver un appui extérieur. Les victimes d'actes discriminatoires sont souvent marginalisées et n'osent pas porter plainte de crainte de subir une plus grande discrimination encore. Il est donc nécessaire que des associations puissent assurer le relais et il faut, par conséquent, permettre à certaines associations qui, actuellement, n'ont que le droit de demander la réparation d'un préjudice subi par un de leurs membres ou celle de l'atteinte aux fins qu'elles poursuivent de pouvoir également intervenir lorsque les victimes ne sont pas membres de l'organisation et sont trop démunies soit au point de vue formation juridique, soit au point de vue psychologique, pour pouvoir agir en leur nom propre*⁶²⁵ » ;
- la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualité, qui dispose que les mutualités et les unions nationales peuvent, avec l'accord des membres concernés ou des personnes à leur charge, ester en justice pour défendre les intérêts de ces personnes (art. 39) ;
- la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, qui autorise les organisations représentatives des travailleurs, les organisations syndicales et certaines associations à ester en justice pour la défense des droits des personnes à qui la loi est d'application (art. 32duodécies) ;
- la loi du 24 novembre 1997 visant à combattre la violence au sein du couple, qui autorise les associations, à certaines conditions, à ester en justice dans un litige auquel l'application de l'article 410, alinéa 3, du Code pénal donnerait lieu (art. 7) ;

625 Pasin., 1981, p. 1276.

- la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, qui autorise le Centre ou un groupement d'intérêts à agir en justice au bénéfice d'une personne subissant une discrimination (art. 16).

3.3.2. Le droit d'action collectif accordé par la loi

Un véritable droit d'action collectif semble avoir été reconnu ou est reconnu par les législations suivantes :

- par l'article 57 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce, aujourd'hui abrogée, qui prévoyait qu'une action en cessation pouvait être introduite par un groupement professionnel ou interprofessionnel jouissant de la personnalité civile ;
- par l'article 132 de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, qui prévoit que les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application du titre V de la loi donnerait lieu ;
- par l'article 271 de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, qui autorise un ou plusieurs habitants, au défaut du collège de bourgmestres échevins, à ester en justice au nom de la commune;
- par l'article 98 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, aujourd'hui abrogée, qui autorisait une association ayant pour objet la défense des intérêts des consommateurs et jouissant de la personnalité civile à agir au nom des consommateurs (art. 98) ;
- par les articles 1^{er} et 2 de la loi du 12 janvier 1993 concernant le droit d'action en matière de protection de l'environnement⁶²⁶, qui autorisait certaines personnes morales à introduire une action en cessation, dès avant son adaptation à l'alinéa 2, nouveau, du Code judiciaire par la loi du 21 décembre 2018;
- par l'article 7, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 relative aux actions en cessation intracommunautaires en matière de protection des intérêts des consommateurs, aujourd'hui abrogée⁶²⁷, qui autorisait certaines entités qualifiées à intenter une action en cessation d'une infraction en vue de la défense des intérêts collectifs des consommateurs ;
- par l'article 20 de la loi du 2 août 2002 relative à la publicité trompeuse et à la publicité comparative, aux clauses abusives et aux contrats à distance en ce qui

626 L'article 2 a été abrogé par la loi du 21 décembre 2018.

627 La matière est dorénavant régie par la loi du 19 avril 2014 portant insertion du Livre XI « *Propriété intellectuelle* » dans le Code de droit économique, et portant insertion des dispositions propres au Livre XI dans les Livres I, XV et XVII du même Code.

concerne les professions libérales, aujourd'hui abrogée⁶²⁸, qui autorisait certaines associations à introduire une action en cessation ;

- par l'article 10 de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur, qui autorise également certaines associations à introduire une action en cessation et qui précisait avant son adaptation à l'alinéa 2, nouveau, du Code judiciaire par la loi du 21 décembre 2018⁶²⁹ ;
- par les différentes lois relatives aux ordres professionnels (avocats, médecins, architectes, notaires ou huissiers de justice), qui confèrent à ceux-ci le droit d'agir en justice pour la défense des intérêts de la profession qu'ils représentent.

3.4. Le déclencheur : l'affaire Défense des enfants International-Belgique c. l'Etat belge

L'état de la législation était celui-là au début de l'affaire Défense des enfants International-Belgique (DEI-Belgique) c. l'Etat belge qui a indirectement provoqué l'adoption de l'alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire⁶³⁰. Comme on va le voir, on était en présence d'une violation généralisée des droits de certaines personnes particulièrement pauvres et vulnérables qui se trouvaient en outre privées d'un accès effectif à la justice, situation envisagée et discutée depuis longtemps⁶³¹. M. De Schutter avait quant à lui prophétisé une quinzaine d'années plus tôt que la question allait rebondir si une association agissait devant un tribunal de l'ordre judiciaire dans une affaire où le respect de l'article 3 de la Convention européenne était en cause⁶³². Cette disposition interdit, outre la torture et les traitements cruels, les traitements inhumains ou dégradants. C'est bien de traitements inhumains ou dégradants qu'il s'agissait, infligés qui plus est à des enfants migrants, donc particulièrement vulnérables.

3.4.1. Les circonstances de fait : des enfants étrangers, non accompagnés et en grande précarité

Les faits remontent aux années 2010-2012. A cette époque, plusieurs milliers de mineurs étrangers non accompagnés (MENA) étaient arrivés en Belgique. En 2011, on pouvait en compter plus de 3.200, pour la plupart originaires du Maroc, de Tunisie, d'Algérie, d'Afghanistan, des Guinées ou d'Irak, souvent épuisés par

628 Par la loi du 15 mai 2014 portant insertion du Livre XIV « Pratiques du marché et protection du consommateur relatives aux personnes exerçant une profession libérale » dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XIV et des dispositions d'application au livre XIV, dans les livres I et XV du Code de droit économique.

629 L'adaptation de cet alinéa à l'introduction, dans le Code judiciaire, de l'action d'intérêt collectif a entraîné l'abrogation de l'alinéa 2 et a réécrit l'alinéa 3 devenu alinéa 2 ainsi : Les associations visées à l'alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, peuvent agir en justice pour la défense de leurs intérêts collectifs statutairement définis.

630 Sur cette affaire, voy. P. MARTENS, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? », cité, p. 356.

631 Voy. notamment M. CAPPELLETTI, « La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil. Métamorphoses de la procédure civile », R.I.D.C., 1975, p. 571-597.

632 O. De Schutter, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », note sous Cass., 19 septembre 1996, R.C.J.B., 1997, pp. 110 à 147.

un parcours d'errance parsemé de violences. Beaucoup connaissaient des difficultés de santé mentale, consommaient éventuellement des médicaments, de l'alcool ou d'autres drogues. Certains faisaient des tentatives de suicide et parfois atteignaient leur objectif⁶³³. Quelques-uns étaient irrésistiblement poussés vers la mendicité ou la délinquance.

Or, tous ces enfants au sens de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant⁶³⁴ auraient dû être accueillis par Fedasil, en application de la loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (la « *loi accueil* »), et ils auraient pu ainsi espérer mener une vie plus conforme à la dignité humaine. Selon la Convention et cette législation, leur intérêt supérieur aurait dû être pris en considération, ils auraient dû être hébergés, un encadrement approprié aurait dû leur être assuré, ils auraient dû séjourner dans un centre d'observation et d'orientation ou dans un centre spécialisé pour l'accueil à plus long terme de mineurs non accompagnés, il aurait dû être encadrés par un personnel ayant reçu une formation appropriée, ils auraient dû bénéficier d'une aide matérielle, d'un accompagnement médical, d'un accompagnement psychologique, d'un accompagnement social individualisé et permanent assuré par un travailleur social, de l'aide juridique de première et de deuxième ligne, d'une d'allocation journalière fixée par semaine et par personne et des moyens destinés à poursuivre une scolarité.

Toutefois, comme le dénonçaient entre bien d'autres le Délégué général aux droits de l'enfant⁶³⁵, le Kinderrechtencommissariaat, Amnesty international ou la Plate-forme Mineurs en exil⁶³⁶, en pratique, les places que l'État avait bien voulu aménager dans les centres d'accueil de Neder-over-Hembeek et Steenokkerzeel étaient réservées aux demandeurs d'asile, alors que tous les MENA ne sont évidemment pas demandeurs d'asile⁶³⁷, même si, par leur attitude, les autorités tendaient à les y pousser pour éventuellement leur reprocher ensuite de réclamer un statut que leur situation ne justifiait pas. La seule exception visait éventuellement les mineurs de moins de 14 ans ainsi que les filles. Autrement dit, les garçons étrangers âgés de 14 et 18 ans qui ne demandaient pas l'asile n'étaient pas pris en charge. Parmi ceux-ci, quelques-uns étaient néanmoins logés dans des hôtels bruxellois souvent insalubres, entassés à quatre ou cinq par chambre où ils devaient aussi faire la cuisine. Une partie d'entre eux recevait des chèques-repas de 6,2 € par jour, ce qui était tout à fait insuffisant. Une autre partie était orientée dans ces mêmes hôtels par le Service d'aide à la jeunesse de Bruxelles, qui ne prenait en charge que l'hébergement et d'aucune façon la nourriture ou d'autres frais, ce qui créait une discrimination supplémentaire et insupportable. Il n'y avait pas d'accompagnement d'ordre psycho-médico-social, ni pour les uns, ni pour les autres, et certainement pas d'accompagnement permanent, comme la loi l'exige. Ces jeunes n'étaient pas scolarisés, étant totalement livrés à eux-mêmes et sans moyens.

633 Voy. p. ex. A. Hovine, « *Des dizaines d'ados laissés à la rue* », La Libre Belgique, 8 février 2012.

634 Aux termes de l'article 1^{er} de cette convention ratifiée par la Belgique, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable.

635 Rapport annuel 2010-2011.

636 Plate-forme Mineurs en exil, Memorandum sur l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés, 2012.

637 Pour un aperçu de la situation des MENA sur les 12 dernières années, voy. le Rapport 2019-2020 du Délégué général aux droits de l'enfant, en ligne, spécialement p. 38.

En 2011, on estimait à 461 le nombre d'enfants laissés à eux-mêmes à la rue, purement et simplement. Ils devaient se débrouiller pour trouver un abri et de quoi vivre. Beaucoup passaient la nuit dans les gares de Bruxelles ou tentaient de squatter des lieux innocués. Comme les enfants logés en hôtel, ils étaient acculés au désœuvrement constant et sujets à tous les risques auxquels la solitude morale et affective, le manque d'encadrement et l'absence d'occupation les exposaient.

3.4.2. L'ineffectivité du droit d'accès à un tribunal dans le chef des MENA

Le refus de l'Etat d'assumer ses responsabilités légales avait aussi pour effet d'empêcher les enfants étrangers non accompagnés et non accueillis par Fedasil d'exercer leur droit d'action devant un tribunal. Or la situation qui leur était faite était de toute évidence contraire aux traités internationaux en matière de droits fondamentaux, ratifiés par la Belgique, dont la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention internationale relative aux droits de l'enfant⁶³⁸, aux dispositions de la Constitution, dont l'article 22^{bis}, et à la « loi accueil » qui précise les droits des MENA.

Les tuteurs créés par le Titre XIII, Chapitre VI, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (la « loi tutelle »), ont en principe pour mission de représenter le mineur non accompagné dans tous les actes juridiques, dans les procédures prévues par les lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, ainsi que dans toute autre procédure administrative ou judiciaire⁶³⁹. Toutefois, il est notoire qu'encore aujourd'hui des dizaines de MENA ne se voient pas nommer de tuteur, en raison notamment du nombre insuffisant de candidats ou parce que, si des contestations sont élevées par le Service des tutelles quant à l'âge réel des jeunes, ce qu'il fait de manière quasi-systématique pour en tirer prétexte au refus d'application de la protection, aucun tuteur n'est désigné tant que dure la longue procédure de détermination de celui-ci⁶⁴⁰. La loi du 24 décembre 2002 prévoit certes la possibilité de désigner un tuteur provisoire « *en cas d'extrême urgence dûment motivée* », mais on ne connaît guère d'application de cette disposition⁶⁴¹. Début avril 2012, 240 mineurs reconnus MENA par le Service des tutelles étaient en attente de la désignation d'un tuteur, parfois depuis plus de trois mois. La plupart de ceux qui séjournaient dans les hôtels et dans la rue attendaient souvent six mois avant d'être identifiés et d'être pris en charge par le Service, qui, selon la « loi tutelle » doit pourtant intervenir dès que le mineur lui est signalé. En l'absence de désignation d'un tuteur ainsi qu'en l'absence

638 Le Comité des droits de l'enfant, chargé de surveiller l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant, avait d'ailleurs constaté la violation par la Belgique de ses engagements internationaux dans ses Observations finales qu'il lui avait adressées le 18 juin 2010 (CRC/C/BEL/CO/3-4).

639 Art. 9, § 1^{er}.

640 Voy. récemment, la réponse du ministre de la Justice à la question parlementaire 55-2-000489 du 21 avril 2021 : « *Le pool [de tuteurs] est uniquement utilisé pour les MENA de moins de 16 ans. Lorsqu'il existe des doutes quant à l'âge déclaré, aucun tuteur de ce pool n'est désigné. Vu que ces derniers disparaissent rapidement, le tuteur éventuellement désigné est dans l'impossibilité d'avoir un contact avec eux. Cette réalité rend une telle désignation très peu efficace. Environ 1000 jeunes correspondant à cette catégorie sont signalés chaque année au service des Tutelles (ST). Ainsi, si un tuteur leur était systématiquement attribué, cela générerait une dépense supplémentaire d'au moins un million d'euros.* »

641 Art. 6, § 3.

de toute information et de toute aide juridique, l'accès des enfants aux tribunaux était rendu rigoureusement impossible par l'État lui-même.

Au surplus, un mineur ne peut en principe agir seul en justice. Si l'action d'un mineur agissant sans ses représentants légaux a parfois été admise lorsqu'elle concerne ses droits fondamentaux⁶⁴², cette capacité limitée d'agir en justice ne pouvait pas résoudre à l'évidence la question du respect des droits des MENA.

Même si un tuteur est désigné en faveur d'un enfant, le respect de la dignité de celui-ci et son droit d'accès aux tribunaux, qui, selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, doit être « *concret et effectif* », demeurent souvent purement formels. Agir sans qu'un tuteur ait été désigné est pour un enfant encore plus difficile et aléatoire que si une désignation est intervenue, puisqu'il faut que, par un heureux concours de circonstances, il ait été informé de ses droits, de sa possibilité d'agir seul et qu'il ait pu obtenir l'assistance d'un avocat. Enfin, cette possibilité ne résout pas tous les autres problèmes liés à l'absence de désignation d'un tuteur, comme l'inscription à l'école.

L'individualisme de l'action en justice avait donc au total pour conséquence qu'environ 1600 procédures individuelles aurait dû être introduites devant les tribunaux chaque année, soit autant que d'arrivées en Belgique de nouveaux enfants étrangers non accompagnés. Il était purement théorique et pour tout dire cynique de se comporter comme si des centaines d'enfants cumulant les précarités de l'âge, de l'extranéité, de la solitude, de la suspicion, maintenus sciemment dans des conditions de pauvreté, avaient les moyens d'agir seuls devant le tribunal.

3.4.3. La demande portée devant le Président du Tribunal du travail de Bruxelles

C'est dans ces conditions que le 12 mars 2012, l'ASBL Défense des enfants international-Belgique (DEI-Belgique) assignait l'Etat belge et Fedasil devant le Président du Tribunal du travail de Bruxelles⁶⁴³. L'action tendait à entendre condamner sous astreinte les cités, vu l'urgence et au provisoire, solidairement, *in solidum* ou l'un ou l'une à défaut de l'autre :

1. à accueillir chaque mineur étranger non accompagné au sens de la loi du 12 janvier 2007, qui se présentera au cabinet de la ministre de la Justice, au cabinet de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté ou au siège de Fedasil, muni d'une simple copie de la décision à intervenir ;

642 Voy. M. Coune, « *L'avocat de l'enfant devant le Tribunal de la famille* », Jour. dr. j., 2020, n° 400, pp. 15-20 ; A. Nottet, « *Mineurs et droits personnels* », Rev. trim. dr. fam., 2010, pp. 15-43.

643 En application de l'art. 580, al. 1^{er}, 8^o, lettre f, du Code judiciaire, le tribunal du travail connaît des contestations relatives à l'application de la loi du 12 janvier 2007 relative à l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers en ce qui concerne les contestations concernant toute violation des droits garantis aux bénéficiaires de l'accueil par les livres II et III de la loi précitée.

2. à l'héberger dans des conditions respectueuses de la dignité humaine dans un centre d'observation et d'orientation ;
3. à lui assurer un encadrement approprié par des personnes spécialement formées à cet effet ;
4. à lui assurer un accompagnement psychologique et un accompagnement social individualisé et permanent, assuré par un travailleur social ;
5. à assurer sa scolarité effective, y compris la prise en charge de tous les frais y afférents, sur simple présentation d'un relevé de frais établi par l'établissement scolaire fréquenté ;
6. à lui assurer un accès effectif à l'aide juridique de première et de deuxième ligne ;
7. à lui assurer une aide matérielle et une allocation journalière suffisantes pour couvrir les dépenses nécessaires à une vie conforme à la dignité humaine, totalisant au moins, en espèce ou en nature, le revenu d'intégration au taux cohabitant.

Relevons, parce que cet élément est capital dans les décisions qui seront rendues par le Président du Tribunal et plus tard par la Cour constitutionnelle, que les statuts de DEI-Belgique se réfèrent expressément aux droits de l'enfant, spécialement à ceux qui figurent dans les déclarations et instruments internationaux, et à l'hypothèse d'actions en justice menées par l'association pour atteindre les buts qu'elle s'est fixés.

Au vu de la jurisprudence de la Cour de cassation rappelée plus haut et des principes individualistes de droit judiciaire, cette action en justice avait peu de chances d'aboutir. En même temps, la situation des enfants étrangers non accompagnés illustre dramatiquement les questions de respect des droits fondamentaux et d'accès à la justice qui se posaient, et l'impuissance des articles 17 et 18 du Code judiciaire, tels qu'ils existaient, à les résoudre. DEI-Belgique pouvait en outre se prévaloir d'un précédent : elle avait obtenu presque dix ans plus tôt, une ordonnance de référé selon laquelle il convenait d'écarter l'application des articles 17 et 18 du Code judiciaire dès lors que « *seule cette inapplication serait de nature à garantir la défense des droits subjectifs des mineurs non accompagnés fondés sur les articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme*⁶⁴⁴ ».

3.4.4. La question de la compatibilité de l'article 17, ancien, du Code judiciaire, avec les traités internationaux en matière de droits humains

Il fut plaidé au nom de DEI-Belgique que les articles 17, ancien, et 18 du Code judiciaire en tant qu'ils entraînaient l'irrecevabilité de l'action, violaient entre autres l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui interdit les traitements inhumains ou dégradants, l'article 6 de la même convention qui garantit l'accès au tribunal, l'article 13 qui garantit un recours effectif devant une instance nationale en cas de violation des droits et libertés protégés par la Convention de

644 Trib. trav. Bruxelles (réf.), 17 novembre 2003, Jour. dr. j., 2003, p. 36, note B. Van Keirsbilck.

sauvegarde, l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant qui impose à toute autorité la prévalence de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'article 19 de la même convention qui protège l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence et de mauvais traitements, l'article 20 qui protège spécialement l'enfant temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, l'article 24 qui garantit le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux, l'article 27 qui garantit le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social, l'article 28 qui consacre le droit de l'enfant à l'éducation et l'article 37 qui protège l'enfant contre les traitements cruels, inhumains ou dégradants. Quelques jours après l'ordonnance à intervenir, le Comité européen des droits sociaux considérera d'ailleurs, dans une décision rendue à propos des MENA à la requête de DEI-Belgique, que la Belgique avait violé plusieurs dispositions de la Charte sociale révisée du Conseil de l'Europe⁶⁴⁵.

Or, aux termes de l'article 2 du Code judiciaire, « *les règles énoncées dans le présent code s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celle des dispositions dudit code.* »

Plus spécialement au sujet de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, comme le relèvera l'auditrice du travail, un parallèle pouvait aisément être fait entre la situation des MENA et celle de l'ensemble des demandeurs d'asile. Or la Cour européenne des droits de l'homme, par plusieurs arrêts, avait condamné la Belgique dans des affaires où des étrangers, dont des enfants, n'avaient pas pu exercer de recours effectifs dans des situations de violation de leurs droits fondamentaux⁶⁴⁶.

3.4.5. Le rôle de l'auditorat du travail dans la défense des justiciables vulnérables

De manière générale, l'auditorat du travail facilite le respect des droits des justiciables devant les juridictions du travail, mais dans l'affaire DEI-Belgique c. Etat belge, malgré un curieux recours exercé par l'Auditeur en personne contre l'ordonnance dont il sera question (*infra*), il aura été déterminant dans le respect des droits des plus vulnérables.

Le siège de l'auditorat était occupé par Madame Katrien Stangherlin. Dans son avis écrit déposé devant le Président du Tribunal du travail de Bruxelles, se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, elle soutint que la situation des MENA, en Belgique et à l'époque, violait leurs droits les plus fondamentaux, dont le droit de ne pas subir un traitement inhumain ou dégradant.

Toutefois, cette constatation ne rendait pas ipso facto recevable l'action de DEI-Belgique. Madame Stangherlin releva en effet aussi que selon la Cour européenne

645 Comité européen des droits sociaux, n° 69/2011, 23 octobre 2012. Voy. aussi J. Martens et J.-Fr. Neven, « *La consolidation du devoir d'assistance des États envers les mineurs étrangers en séjour irrégulier* », Rev. trim. D.H., 2013, pp. 167 à 194.

646 M.S.S. c. Grèce et Belgique, 21 janvier 2011 ; Rahimi c. Grèce du 5 avril 2011.

des droits de l'homme, le droit d'accès à un tribunal (article 6 de la Convention) ou le droit à un recours effectif en cas de violation des droits et libertés reconnus par la Convention (article 13) ne sont inconditionnels ni en droit interne, ni au sens de la Convention européenne⁶⁴⁷. et que la cour strasbourgeoise s'efforce également de faire respecter le principe traduit par l'adage « *Nul ne plaide par procureur* », en vertu duquel une association ne peut agir pour défendre des intérêts particuliers ou même sectoriels qui ne concernent pas l'intérêt collectif des membres qu'elle représente. Selon l'auditrice, cette jurisprudence strasbourgeoise indiquait que le problème de l'accès au tribunal devait être réglé au niveau belge.

Par ailleurs, l'arrêt de la Cour européenne ASBL L'Erablière c. Belgique, du 24 février 2009, indiquait que la poursuite d'un objet social distinct de l'intérêt des membres n'est pas suffisante pour pouvoir invoquer l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme. La circonstance que les MENA dont les intérêts sont pris à cœur par DEI subissaient un traitement inhumain et dégradant ne permettait pas, aux yeux de l'auditorat, d'assurer à cette association un accès aux cours et tribunaux. Toutefois, l'auditrice admettait que « *la protection effective des droits des MENA, catégorie fragile s'il en est, et leur accès effectif aux cours et tribunaux sera renforcé si une asbl dont l'objet statutaire est de leur venir en aide peut intenter des recours à leur place.* »

Madame Stangherlin relevait en outre une contradiction juridique et logique : « DEI a été déclarée recevable à demander l'annulation d'une norme devant la Cour constitutionnelle à plusieurs reprises. On en arrive au résultat paradoxal selon lequel une asbl qui potentiellement pourrait avoir à son tableau de chasse l'annulation pure et simple d'une loi réglant la situation des MENA (contentieux objectif radical qui crée un grand désordre dans l'ordre juridique interne) ne pourrait pas dans le cadre d'un contentieux subjectif demander l'application de la même loi. »

C'est en référence à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui admettait le recours de DEI au contentieux objectif que l'auditrice formulera dès lors deux questions préjudicielles qu'elle proposera au Président du Tribunal du travail de Bruxelles de poser à la juridiction constitutionnelle.

3.4.6. L'ordonnance de référé du 4 octobre 2012 et les questions préjudicielles

C'est ce que fera l'ordonnance du 4 octobre 2012 du Président du Tribunal du travail de Bruxelles⁶⁴⁸. Elle décide que l'article 2 du Code judiciaire ne permet pas d'échapper à l'exigence d'intérêt à agir, telle qu'elle résulte des articles 17 et 18 du Code judiciaire, aucune règle légale ou aucun principe de droit n'apparaissant incompatible avec ces dispositions, mais pose les questions sous l'angle de la discrimination éventuelle que subirait DEI-Belgique qui peut agir au contentieux objectif mais pas au contentieux subjectif et n'est autorisée par aucune loi à introduire une action d'intérêt collectif, contrairement à d'autres groupements ou associations :

647 Cour eur. D.H., 14 février 2006, Fédération nationale des familles de France c. France.

648 J.L.M.B., 2014/8, p. 344.

- a. *Les articles 17 et 18 de la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, dans l'interprétation selon laquelle l'intérêt à agir qu'ils exigent ne comprend, pour les personnes morales, que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils font obstacle, devant les juridictions judiciaires, à l'introduction par une association d'une action correspondant à un de ses buts statutaires et visant à faire cesser des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, tandis que l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ne fait pas obstacle à l'introduction par une association d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle poursuivant les mêmes fins, voire ne poursuivant qu'un simple but statutaire ?*
- b. *Les articles 17 et 18 de la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire, dans l'interprétation selon laquelle l'intérêt à agir qu'ils exigent ne comprend, pour les personnes morales, que ce qui concerne l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux et ses droits moraux, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou lus à la lumière des articles 6.1. et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils traitent de la même manière, alors qu'elles se trouvent dans des situations significativement différentes, d'une part, les associations exerçant une action correspondant à un de leurs buts statutaires en vue de faire cesser des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et, d'autre part, celles agissant pour ne défendre que les intérêts de leurs membres ou exerçant une action concernant un but non statutaire ou encore un intérêt général d'ordre moins fondamental ou non revêtu du même niveau de protection internationale ?*

Il y eut encore de curieuses péripéties après la prononciation de cette ordonnance. Le 15 octobre 2012, DEI-Belgique écrivit au Procureur du Roi de Bruxelles et à l'Auditeur du travail pour faire observer à ces chefs de corps que le ministère public avait, dans son avis écrit déposé en première instance, constaté ce que de nombreuses décisions de justice avaient déjà relevé, à savoir que laisser à la rue des mineurs étrangers non accompagnés dont l'existence est connue d'un des démembrements de l'État belge est manifestement constitutif de traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH. Or, cette constatation signifiait que l'auditorat avait reconnu l'existence d'une infraction à l'article 417quater du Code pénal⁶⁴⁹, avec au moins deux circonstances aggravantes. DEI-Belgique souhaitait dès lors savoir quelles suites le ministère public, traditionnellement investi du rôle particulier de protection des mineurs en Belgique, avait l'intention de réserver à la constatation de ce crime particulièrement grave, répressif, dont la perpétration semblait se poursuivre chaque jour.

649 Quiconque soumettra une personne à un traitement inhumain sera puni de réclusion de cinq ans à dix ans. L'infraction visée à l'alinéa premier sera punie de dix ans à quinze ans de réclusion dans les cas suivants :

1° lorsqu'elle aura été commise :

a) soit par un officier ou un fonctionnaire public, un dépositaire ou un agent de la force publique agissant à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ;

b) (...)

c) soit envers un mineur ;

(...)

L'ordre d'un supérieur ou d'une autorité ne peut justifier l'infraction prévue à l'alinéa premier.

Le Procureur du Roi de Bruxelles n'a jamais donné suite à cette lettre. L'auditeur du travail en titre à l'époque, Monsieur Henri Funck, a par contre immédiatement déposé une requête d'appel contre l'ordonnance du 4 octobre 2012, désavouant spectaculairement au passage sa substitue, Madame Stangherlin. La Cour du travail de Bruxelles, par arrêt du 19 septembre 2013⁶⁵⁰ déclara cet appel irrecevable.

3.5. L'arrêt de la Cour constitutionnelle 133/2013 : la nécessité d'une intervention du législateur

3.5.1. La première question préjudicielle : pas d'inconstitutionnalité

Du point de vue procédural, la Cour constitutionnelle ne tint aucun compte de la procédure d'appel devant la Cour du travail. L'affaire fut mise en état dans les délais prévus par la loi spéciale et l'arrêt n° 133/2013 fut rendu le 10 octobre 2013, après que les parties aient été invitées par ordonnance du 8 mai 2013 à répondre à la question suivante : « *Y a-t-il lieu, pour répondre aux questions préjudicielles, de prendre en compte les nombreuses lois qui, dans certains cas, attribuent un droit d'action collectif à certaines associations ?* »

La première question préjudicielle appelait, selon l'arrêt, une réponse négative (il n'y a pas d'inconstitutionnalité) parce que la différence de traitement des personnes morales devant les juridictions de l'ordre judiciaire et devant la Cour constitutionnelle résulte de l'interprétation autonome des conditions de recevabilité par des juridictions agissant dans leurs sphères de compétences propres. Elle est justifiée par la circonstance que les parties dans un litige soumis aux juridictions judiciaires se trouvent dans une situation essentiellement différente de celle des parties devant la Cour : alors que les premières agissent pour faire cesser la violation d'un droit dont elles prétendent être titulaires (contentieux subjectif), les secondes contestent la validité d'une norme législative (contentieux objectif) ; les premières ne peuvent obtenir qu'une décision juridictionnelle aux effets limités *inter partes* (article 6 du Code judiciaire), tandis que les secondes peuvent obtenir, si la Cour estime le recours fondé, une décision aux effets *erga omnes* (article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989). Dès lors que l'action introduite par les premières suppose l'existence d'un lien direct entre elles et le droit qu'elles invoquent ainsi que la décision qu'elles postulent, les articles 17 et 18 du Code judiciaire ne sont pas discriminatoires s'ils sont interprétés comme commandant l'irrecevabilité de l'action lorsque ce lien direct n'est pas établi. La mesure en cause n'est pas disproportionnée puisque la violation de ce droit peut être contestée par le justiciable dans le chef duquel il est violé.

650 R.G. n° 2012/CB/16, inédit.

3.5.2. La seconde question préjudicielle : une inconstitutionnalité existe, mais elle ne réside pas dans les articles 17 et 18 du Code judiciaire

Répondant à la seconde question préjudicielle, la Cour constitutionnelle constate que certaines lois ont permis qu'une action soit intentée devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire par des associations invoquant un intérêt collectif lié à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie. Les personnes morales qui, comme DEI-Belgique, exercent une action qui correspond à un de leurs buts statutaires afin de faire cesser des traitements inhumains et dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et qui est jugée irrecevable parce qu'elle ne porte pas sur l'existence de la personne morale, ses biens patrimoniaux ou ses droits moraux se trouvent dès lors discriminées. C'est ce qu'on appelle parfois la « *discrimination passive* ».

Aux yeux de la Cour, c'est toutefois au législateur qu'il appartient de préciser à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu aux personnes morales souhaitant exercer une action correspondant à leur but statutaire et visant à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie. On parle en doctrine de « *lacune légale extrinsèque*⁶⁵¹ ». Cette lacune n'est pas « *auto-réparatrice* » (la doctrine juridique aime les mots compliqués) en ce sens que la juge *a quo* n'a pas le pouvoir de la combler dans la décision à prendre.

Il s'ensuivait que dans l'attente d'une intervention du législateur en ce sens, les articles 17 et 18 du Code judiciaire, tels que les interprète le juge *a quo*, ne sont pas discriminatoires.

3.6. L'aboutissement tardif : l'alinéa 2, nouveau, de l'article 17 du Code judiciaire

L'affaire DEI-Belgique c. Etat belge ne fit jamais l'objet d'une demande de refixation devant le Président du Tribunal du travail de Bruxelles parce que la situation des MENA en Belgique s'était entretemps améliorée.

Toutefois, quatre ans après la prononciation de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, et malgré plusieurs démarches effectuées par DEI-Belgique auprès du cabinet du Premier ministre de l'époque, l'Etat belge n'avait pas comblé la lacune législative dénoncée par la Cour constitutionnelle.

L'association décida alors d'assigner l'Etat en responsabilité civile, s'appuyant sur un arrêt de la Cour de cassation qui avait admis que le principe de la séparation

651 Voy. M. Melchior et C. Courtoy, « *L'omission législative ou la lacune dans la jurisprudence constitutionnelle* », J.T., 2008, pp. 660-678. Par opposition, une lacune ou une inconstitutionnalité « *intrinsèque* », est décelée dans la norme contrôlée par la Cour constitutionnelle.

des pouvoirs, qui tend à réaliser un équilibre entre les différents pouvoirs de l'Etat, n'implique pas que celui-ci serait, de manière générale, soustrait à l'obligation de réparer le dommage causé à autrui par sa faute ou celle de ses organes dans l'exercice de la fonction législative. Saisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'Etat, en l'occurrence l'article 6.1. de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière adéquate ou suffisante pour permettre à l'Etat de respecter cette obligation, lors même que la norme qui la prévoit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect⁶⁵². DEI-Belgique demandait d'enjoindre à l'Etat, sous astreinte, de légiférer, et la condamnation de ce dernier à 10.000 € à titre de dommage et intérêts.

L'affaire ne sera jamais tranchée quant au fond parce qu'elle deviendra sans objet. Après mise en état de cette nouvelle procédure, 15 jours avant l'audience de plaidoiries, le gouvernement déposa un projet de loi contenant une modification de l'article 17 du Code judiciaire, qui aboutira à la loi « *Pot-pourri VIII* », plus exactement la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, dont l'article 137 porte :

L'article 17 du Code judiciaire est complété par un alinéa, rédigé comme suit :

« L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions suivantes :

1° l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;

2° la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ;

3° la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ;

4° seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action. ».

Le résumé du projet souligne, à propos de cette disposition, qu'« *actuellement, une action en responsabilité a été introduite contre l'État belge en vue d'obtenir des dommages-intérêts pour ne pas avoir comblé cette lacune*⁶⁵³ » et l'exposé des motifs indique que cette modification « *a pour objet la modification de l'article 17 du Code judiciaire et de lois particulières en vue de créer un régime de droit commun d'action d'intérêt collectif visant à répondre à un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 133/2013 du 10 octobre 2013*⁶⁵⁴ ». Les seules discussions, en Commission de la justice, ont porté sur la question de savoir si les associations habilitées à ester en justice en application du nouvel article 17 du Code

652 Cass., 28 septembre 2006, R.C.J.B., 2007, p. 353 et note S. Van Drooghenbroeck, « *Arriéré judiciaire et responsabilité de l'Etat-législateur : dissiper les malentendus et les faux espoirs* ».

653 Doc. parl., Ch., sess. 2017-2018, DOC 54-3303/001.

654 *Ibidem*, p. 20.

judiciaire peuvent également se constituer partie civile dans un procès pénal⁶⁵⁵. Les premiers cas d'espèce indiqueront que tel est bien le cas.

3.7. Les premiers commentaires doctrinaux

Il ne semble pas indispensable, dans cette contribution déjà longue, visant spécialement à montrer le rapport entre le droit d'accès à la justice et aux tribunaux des personnes précarisées ou pauvres et l'action d'intérêt collectif, de détailler les premiers commentaires doctrinaux relatifs à l'alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire⁶⁵⁶.

Ceux-ci rappellent la distinction entre l'action d'intérêt collectif, soit « *l'action en justice introduite par un groupement, afin de protéger la finalité en vue de la défense de laquelle il s'est constitué*⁶⁵⁷ », l'*actio popularis*, qui prétend agir au nom de l'intérêt général, et la class action, quand l'action menée par un individu a des effets sur la situation juridique de ceux qui sont dans la même situation mais n'ont pas agi.

Détaillant les conditions de l'action d'intérêt collectif, les auteurs relèvent qu'elle ne peut être exercée que par une « *personne morale* », ce qui ouvre la voie du prétoire à d'autres que les associations, par exemple à Avocats.be⁶⁵⁸, mais exclut probablement les groupements de fait.

Les quatre conditions de l'alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire sont par ailleurs baptisées : le primo relatif à l'objet social qui doit être d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général, est la « *condition de spécialité* » ; le secundo relatif à la poursuite de l'objet social de manière durable et effective est la « *condition de durabilité* » ; le tertio relatif à l'action devant avoir pour cadre l'objet social et tendre à assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet est la « *condition de relativité* » ; enfin, le quarto qui impose que seul un intérêt collectif soit poursuivi par la personne morale à travers son action est la « *condition de collectivité* ».

Madame Romainville et Madame de Stexhe posent une question pertinente au sujet de la nouvelle législation : l'alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire implique-t-il que la présence d'un intérêt à agir d'une personne physique exclut celui de la personne morale, ce qui est qualifié de « *conception exclusive* », ou bien l'action d'intérêt collectif est-elle recevable outre celle de l'individu, ce qui serait une « *conception inclusive* »⁶⁵⁹ ? En réalité, cette approche doctrinale touche à l'ambiguïté de l'action d'intérêt collectif

655 *Ibidem*, p. 52.

656 Voy. P. Lefranc, « *Artikel 17, tweede lid Ger.W.: Hooglied van het algemeen collectiefvorderingsrecht voor de boven en rechtbanken of de zwanenzang van de Eikendael-doctrine* », Tijdschrift voor Milieurecht, 2019, pp. 239-261 ; P. Lefranc, « *Loflied van het algemeen collectieve-vorderingsrecht* », dans F. Daout et M.-F. Rigaux (dir.), *Le droit face aux pauvres – Recht tegenover armen*, Bruges-Limal, Die Keure-Anthemis, 2020, pp. 47-69 ; C. Romainville et F. de Stexhe, « *L'action d'intérêt collectif* », cité, pp. 189-201 ; C. Romainville, « *Le droit commun de l'action d'intérêt collectif : l'article 17, alinéa 2, de Code judiciaire* », dans *Le droit judiciaire et les pots-pourris*, Limal, Anthemis, 2020, 49-78.

657 Définition reprise de O. De Schutter, « *Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative* », cité, p. 113.

658 Voy. infra, le chapitre 8 « *Jurisprudence naissante* » et l'ordonnance du 5 octobre 2020 de la Présidente du Tribunal de première instance de Bruxelles.

659 C. Romainville et F. de Stexhe, « *L'action d'intérêt collectif* », J.T., 2020, p. 199.

telle que conditionnée par la nouvelle législation, ou plutôt à son double rôle. Elle peut en effet servir à agir à la place d'une personne pour revendiquer ses droits subjectifs, renouant avec la subrogation légale de certains groupements, comme ce fut le cas dans l'affaire DEI-Belgique c. Etat belge, ou viser uniquement un intérêt collectif radicalement distinct des intérêts individuels. Les auteures plaident « résolument » pour l'approche inclusive⁶⁶⁰.

3.8. La jurisprudence naissante

La jurisprudence naissante, relative à l'alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire ne concerne pas (encore ?) la situation des personnes vivant dans la grande pauvreté, mais elle vise, pour partie, à protéger celles qui sont en situation de précarité comme les migrants demandeurs d'asile ou les enfants survivant dans les camps de réfugiés en Syrie. Surtout, elle révèle toute la potentialité de ce nouveau droit d'action en tant qu'il permet de mettre fin à des situations de violations des droits fondamentaux ou d'en obtenir réparation. Elle tranche aussi les premières controverses relatives au droit de certaines personnes morales de droit public comme l'Ordre des barreaux francophones et germanophone de fonder leur action sur les nouvelles dispositions ou la question de l'approche inclusive de l'intérêt collectif.

Une ordonnance du 5 octobre 2020 de la Présidente du tribunal de première instance de Bruxelles⁶⁶¹ a statué sur une demande formée par neuf associations et l'Ordre des barreaux francophones et germanophone de Belgique (OBFG ou Avocats. be) tendant, sous le bénéfice de l'urgence, à entendre ordonner à l'État belge et a Fedasil de réorganiser la procédure de présentation et d'enregistrement des demandes de protection internationale, suite à diverses mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire. L'État belge a contesté la recevabilité de l'action collective de l'OBFG, arguant que :

- l'intérêt défendu par l'OBFG se confond avec l'intérêt individuel du demandeur de protection internationale qu'un avocat est amené à défendre ;
- l'action litigieuse est menée au nom d'une certaine catégorie de justiciables au détriment d'autres justiciables – dont Fedasil et lui font partie, ce qui est incompatible avec l'objet social de l'OBFG ;
- la défense des intérêts des étrangers peut être assurée par des associations ayant pour objet social de défendre cette catégorie de justiciables.

S'appuyant notamment sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 87/2017 du 6 juillet 2017 et sur la considération que l'article 495 du Code judiciaire indique que l'OBFG poursuit la protection des intérêts de ses membres mais également celui des justiciables, le juge des référés a constaté que l'action concerne la défense des intérêts

660 *Ibidem*, pp. 199-200.

661 Civ. Bruxelles (réf.), 5 octobre 2020, rôle n° 2020/105/C, Newsletter de l'ADDE, n° 168, octobre 2020, en ligne, p. 8.

des justiciables, liée à la mission et au rôle de l'avocat, en rapport avec l'objet social de l'OBFG. La circonstance que les demandeurs de protection concernés puissent agir à ses côtés afin de prévenir d'une atteinte à leurs droits subjectifs ne suffit pas à démontrer que l'intérêt collectif défendu par l'OBFG se confond avec leur intérêt. Par ailleurs, rien ne fait obstacle à ce que plusieurs personnes juridiques justifient de manière concomitante de l'intérêt à agir.

Une ordonnance du 30 octobre 2020 de la Présidente du Tribunal de première instance de Bruxelles a débouté, l'urgence n'étant pas établie⁶⁶², l'ASBL Ligue des droits humains, la VZW Liga voor Mensenrechten et DEI-Belgique d'une demande tendant à faire injonction à l'État de procéder au rapatriement en Belgique de mères et d'enfants détenus dans les camps d'Al-Hol et Al-Roj en Syrie. L'État belge contestait la recevabilité de l'action au motif que les conditions de l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire n'étaient pas rencontrées.

L'ordonnance relève que pour dénier la recevabilité, l'État belge posait une interprétation « exclusive » de cette disposition, considérant que l'action ne visait pas à défendre l'intérêt collectif d'une personne morale mais la défense des droits individuels de tout une partie de ses membres, ce que les travaux préparatoires de la loi du 21 décembre 2018 auraient exclu, et, par ailleurs, que l'objet social statutaire des parties demanderesse est tellement large qu'il est difficile à distinguer de l'intérêt général. Pour soutenir cette interprétation, l'État belge avançait que l'intention du législateur était de limiter la multiplication des procédures et que, dans la mesure où certaines destinataires de l'action avaient d'ores et déjà exercé leur droit d'action individuel devant les juridictions, l'action des demanderesse avait pour but de se substituer à celles-ci de manière processuelle en vue de détourner l'échec de leurs actions individuelles par une action d'intérêt collectif.

L'ordonnance relève que le législateur a, en réalité, non pas voulu limiter la démultiplication des procédures de manière générale mais, au contraire, accorder ce droit d'action d'intérêt collectif aux seules personnes morales poursuivant la protection des droits fondamentaux. Suivre l'approche exclusive soutenue par l'État belge reviendrait à vider l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire de sa substance et de son effet utile. Par ailleurs, la condition de spécialité visée à l'article 17, alinéa 2, 1^o, n'exclut pas que l'objet social des associations soit d'une grande généralité⁶⁶³.

La fameuse ordonnance de la Présidente du Tribunal de première instance de Bruxelles, du 31 mars 2021, qui a condamné l'État belge, sous astreinte, à prendre toutes les mesures qu'il estimera appropriées pour mettre un terme à la situation d'illégalité

662 Civ. Bruxelles (réf.), 30 octobre 2020, rôle n° 2020/95/c, inédit. « Si les conditions de vie incontestablement dramatiques vécues dans les camps d'Al-Hol et d'Al-Roj, par les enfants et les mères destinataires de la présente action, rendent plus complexe pour eux l'accès aux contacts en vue de diligenter une action judiciaire quelle qu'elle soit, il n'en est pas de même pour les demanderesse qui ne se trouvent pas dans une même situation quant à l'exercice d'un droit d'action judiciaire. (...) À cet égard, il n'est pas contestable ni contesté que la situation dramatique vécue par les personnes détenues dans les camps d'Al-Hol et d'Al-Roj est connue des demanderesse depuis de nombreuses années et qu'elles n'expliquent pas pour quel motif elles n'auraient pas été en mesure d'introduire une action d'intérêt collectif depuis lors. Cette procédure existe, en effet, depuis la loi du 21 décembre 2018. »

663 Comp. avec les arrêts du Conseil d'État n° 226.783 et n° 226.784, du 18 mars 2014, qui estiment les statuts de ASBL Liga voor Mensenrechten trop « larges » et déclarent irrecevables les actions d'intérêt collectif introduites par cette association. Infra, Chapitre 8.

apparente découlant des mesures restrictives des libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution et les instruments internationaux qui lient la Belgique, contenues dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents (mesures « *anti-Covid* »), statuait sur des demandes introduites par l'ASBL Ligue des droits humains et la VZW Liga voor Mensenrechten.

La décision énonce que si l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire, depuis sa modification par la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, ne dispense pas l'action d'une personne morale visant à protéger les droits de l'homme ou les libertés fondamentales reconnus par la Constitution et dans les instruments internationaux liant la Belgique du respect des conditions de l'article 18 du Code judiciaire, il s'avère que la légitimité de l'intérêt à agir sur le pied de cet article 17, alinéa 2, est intrinsèque à cette disposition. La décision souligne que « *la protection des droits de l'homme revêt aussi et nécessairement une dimension collective de sorte que toute violation de ces droits contribue à porter atteinte à l'intérêt propre des parties demanderesse dont l'objet social est de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité et porte donc sur la protection, la promotion et la conservation des libertés et droits fondamentaux.*⁶⁶⁴ » Cette affirmation renoue avec le débat de la première partie de cette contribution : à l'origine, c'est-à-dire en 1789, les droits de l'homme et du citoyen ne créent ceux-ci que dans une perspective strictement individualiste, alors que par essence ils revêtent des aspects collectifs.

En matière pénale, le Tribunal correctionnel de Bruxelles, par jugement du 25 février 2021⁶⁶⁵, a reçu la constitution de partie civile et a fait droit à la demande de dommages et intérêts de l'ASBL Observatoire féministe des violences faites aux femmes, dans une affaire où un médecin gynécologue était prévenu de viol, d'attentat à la pudeur et de harcèlement au préjudice d'une de ses patientes. Celle-ci s'était également constituée partie civile et demandait individuellement réparation de son préjudice. Le tribunal constate que l'association satisfait aux quatre conditions énoncées à l'alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire. En effet, l'objet social de l'ASBL est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général, confiée au ministère public, en l'espèce la défense d'un intérêt collectif, celui des femmes exposées à des actes de violence ; la demanderesse poursuit son objet social de manière durable et effective, comme le prouvent les rapports d'activité pour les années 2018 et 2019 ; elle agit en justice dans le cadre de son objet social dans la mesure où en se constituant partie civile, elle agit dans le cadre de la défense des violences faites aux femmes puisque les faits pour lesquels le prévenu est condamné sont incontestablement des actes de violence liés au sexe de la victime ; enfin, au travers de sa constitution de partie civile, elle poursuit bien un intérêt collectif distinct de l'intérêt individuel de X. (la victime directe), à savoir l'intérêt de toutes les femmes de ne pas subir de violence en raison de leur sexe, en particulier lorsqu'elles se rendent chez leur gynécologue. Dès lors que le prévenu est condamné du chef de viol et d'attentat à la pudeur avec violences ou menaces sur une jeune femme, l'ASBL précitée a indéniablement subi un dommage

664 Civ. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, J.L.M.B., 2021/16, p. 726. Cette ordonnance a été frappée d'appel et la cause est pendante devant la Cour d'appel de Bruxelles au moment où nous écrivons ces lignes.

665 N° de rôle 19F002024, inédit. Ce jugement est frappé d'appel.

moral en relation causale avec les infractions pénales déclarées établies à charge du prévenu.

Une des particularités de cette affaire était que les statuts de l'association ne se référaient pas explicitement aux droits fondamentaux. Elle soutenait toutefois que cette défense est implicite dans la formulation de son objet social.

Ce jugement non seulement établit que l'action d'intérêt collectif peut être exercée dans le cadre d'une procédure pénale (en réalité une procédure civile parallèle au procès pénal), mais il est aussi l'exemple d'une action individuelle et d'une action collective conjointes. C'est la raison pour laquelle le tribunal insiste sur la distinction entre l'intérêt de la victime directe et celui de l'association Observatoire féministe des violences faites aux femmes. Contrairement aux autres affaires mentionnées, à commencer par l'affaire concernant les MENA, qui est à l'origine de la réforme, l'association ne se substitue pas à la victime des illégalités mais l'accompagne au nom de la collectivité qu'elle représente.

4. L'action d'intérêt collectif au contentieux objectif

Cette partie pourra être courte, car la recevabilité d'une action d'intérêt collectif au contentieux strictement objectif a été reconnue depuis longtemps par la Cour d'arbitrage devenue Cour constitutionnelle, et par le Conseil d'État. La jurisprudence et la doctrine sont à son sujet abondantes⁶⁶⁶.

Tant la Cour constitutionnelle que le Conseil d'État s'appuient, pour motiver cette ouverture, sur la Constitution ou les lois qui les instaurent. On peut cependant soutenir, comme on l'a fait dans la première partie, que le contentieux strictement objectif qui ne concerne pas des actes administratifs individuels est de nature collective parce que les lois et les règlements concernent en principe tout le monde. Les actions tendant à faire contrôler la conformité des lois, des décrets et des ordonnances à la Constitution ou tendant à faire contrôler la conformité des arrêtés réglementaires aux formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, sont donc toujours d'intérêt collectif.

4.1. La jurisprudence de la Cour d'arbitrage et de la Cour constitutionnelle

Dès l'arrêt 110/99 du 9 décembre 1999, interprétant l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 qui porte que toute personne morale justifiant d'un intérêt peut

666 Voy. entre autres le résumé dans C. Romainville et F. de Stexhe, « *L'action d'intérêt collectif* », cité, pp. 191-192, et les références citées.

introduire un recours en annulation, la Cour d'arbitrage a affirmé que « *lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général ; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent* » (B.4.3.2). On voit déjà se dessiner ici les conditions qui seront celles de l'alinéa 2, nouveau, de l'article 17 du Code judiciaire, avec l'importante différence que l'objet social de la personne morale ne doit pas nécessairement viser la défense des droits de l'homme ou des libertés fondamentales.

Notons quand même que la Cour constitutionnelle a aussi reçu l'action de groupements de fait dépourvus de personnalité juridique, en l'occurrence de syndicats. Dans un arrêt 62/2016 du 28 avril 2016, elle affirme que les organisations syndicales qui sont des associations de fait n'ont, en principe, pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour. Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause (B.4.3).

4.2. La jurisprudence du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État admet lui aussi, depuis longtemps, l'action d'intérêt collectif, invoquant la volonté du législateur de favoriser l'accès à la haute juridiction administrative. L'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat porte que les demandes, difficultés et recours en annulation et recours en cassation peuvent être portés devant la section du contentieux administratif « *par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt* ». Or, « *le législateur a entendu ensuite que la souplesse dont pouvait faire preuve le Conseil d'Etat s'orientât dans le sens d'une interprétation aussi large que possible de la notion d'intérêt*⁶⁶⁷ ». La juridiction administrative considère qu'une association peut agir en vue de protéger l'intérêt général, la liberté d'association s'opposant à ce que l'autorité « *détermine par qui et pour défendre quels intérêts il peut ou doit être procédé à la formation d'un groupe*⁶⁶⁸ ». Les associations sans but lucratif peuvent agir devant le Conseil d'État pour autant qu'elles satisfassent aux conditions exigées de toutes les autres personnes physiques ou morales, à savoir justifier d'un intérêt direct, personnel et légitime, ainsi que de la qualité requise ; qu'elles témoignent de cette dernière condition lorsqu'elles agissent dans le but qu'elles se sont fixé dans leurs statuts et que ce but ne coïncide pas avec la défense de l'intérêt général ni avec l'intérêt personnel de leurs membres. Cette vérification se fait par l'analyse des statuts de l'association, les termes dans lesquels l'objet social est défini devant être suffisamment précis et spécifiques⁶⁶⁹.

667 C.E., 14 février 1996, VT4 Limited, n° 58.124.

668 C.E., 11 septembre 1981, Werkgroep voor milieubeheer Brasschaat, n° 21.834.

669 C.E., 27 septembre 2012, ASBL Association du personnel wallon et francophone des services publics, n° 220.778.

La jurisprudence des chambres flamandes du Conseil d'État n'est cependant pas toujours encline à favoriser les droits fondamentaux des personnes pauvres. Par deux arrêts du 18 mars 2014⁶⁷⁰, une d'entre elles a rejeté pour défaut d'intérêt deux recours en annulation introduits par la Liga voor Mensenrechten. Un premier recours était dirigé contre une délibération du conseil communal de la ville de Gand du 28 juin 2011 portant adoption d'un règlement de police sur la mendicité. Le deuxième recours visait un règlement de police du 27 mars 2012 du conseil communal de la ville de Bruges portant interdiction de la consommation de boissons alcoolisées sur la voie publique dans les quartiers festifs. Dans les deux cas, le Conseil d'État a jugé que l'association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel devant le Conseil d'État et renvoie à l'atteinte portée à son objet social très étendu, n'est pas suffisamment précise pour pouvoir prétendre être directement affectée par les règlements attaqués. Dans la mesure où il y a effectivement un objet plus spécifique, l'ASBL ne précise cependant pas comment l'objet du litige peut s'inscrire d'une manière suffisamment individualisée et directe dans un ou plusieurs des « *thèmes particuliers* » mentionnés dans son objet social.

Le Conseil d'État semble pourtant à l'inverse parfois admettre la recevabilité de recours assimilables à une *actio popularis*, formés par des individus qui se considèrent particulièrement concernés par un intérêt collectif⁶⁷¹.

En ce qui concerne les associations de fait, la capacité d'agir de l'organisation syndicale dépend de l'intérêt fonctionnel dont elle se prévaut. Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires dispose que les organisations représentatives « *peuvent ester en justice pour tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles* ». La capacité d'ester en justice des organisations représentatives est strictement limitée aux hypothèses visées par cette disposition. En dehors des cas prévus par l'article 4 précité, une organisation représentative des travailleurs n'a en principe pas la capacité d'agir en vue de la défense des intérêts collectifs de ses membres⁶⁷².

5. Conclusions

Cette contribution s'est efforcée de situer le droit d'action collective dans la thématique abordée dans l'ensemble de l'ouvrage dont elle constitue un chapitre, celle de l'accès à la justice, en Belgique, des personnes en situation de pauvreté, comprise comme manquement au principe de respect de la dignité humaine et violation des droits fondamentaux.

670 C.E., 18 mars 2014, ASBL Liga voor mensenrechten, n° 226.783 et n° 226.784.

671 C.E., 15 décembre 2006, Brassine-vandergeeten, n° 165.965.

672 C.E., 4 décembre 2020, Fédération générale du travail de Belgique et consorts, n° 249.150.

La première partie souhaitait rappeler que les questions auxquelles tente de répondre l'action d'intérêt collectif s'ancrent dans de très anciennes tensions culturelles, sociales, politiques et économiques entre les droits individuels et les droits collectifs. Progressivement, à partir du XIII^e siècle, la culture européenne a privilégié l'intérêt purement individuel à travers les fondements de ses systèmes juridiques, dont ceux qui déterminent la procédure devant les tribunaux. L'intérêt des groupes intermédiaires entre l'individu et l'Etat, quelle que soit leur taille, a toujours été occulté.

Or l'intérêt individuel est souvent celui des nantis tandis que l'intérêt collectif est souvent celui des petits. Les droits de l'homme ou du citoyen à l'origine des « *libertés fondamentales* » dont il est question dans l'alinéa 2, nouveau, de l'article 17 du Code judiciaire, formulés pour la première fois en 1789, sont eux aussi marqués par un individualisme visant à affirmer les droits égoïstes des riches contre ceux des pauvres. Parallèlement, les représentations culturelles et juridiques de la pauvreté ont mené à l'oubli ou à la négation des dimensions collectives de la misère ou de la précarité. La réaction ne s'est pas fait attendre, tant en philosophie qu'en droit.

Les droits humains affirmés par la Révolution française ont été complétés par des droits économiques, sociaux et culturels, au caractère collectif accentué et censés combattre la pauvreté. La dimension essentiellement juridique de celle-ci a été redécouverte temporairement, avant que d'être aujourd'hui submergée par les indicateurs économiques et sociologiques qui ne rendent pas compte du vécu des pauvres eux-mêmes et encore moins de leurs propres combats pour la dignité. Le rôle des associations a néanmoins été déterminant dans l'affirmation de la dimension collective de la vulnérabilité et c'est donc de manière parfaitement cohérente qu'elles ont continuellement frappé aux portes des prétoires.

La deuxième partie de cette contribution retrace la genèse de l'alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire, qui ouvre enfin aux plus faibles cet accès aux juridictions de l'ordre judiciaire. La Cour de cassation s'était crispée sur la notion d'intérêt à l'action strictement individuel, bien que les critiques de sa position aient été constantes au moins depuis la promulgation de la loi du 10 octobre 1967 contenant le Code judiciaire. L'action d'intérêt collectif, et implicitement son importance en matière d'accès à la justice, avait cependant été reconnue par une série de lois dont la plus ancienne remonte à 1898. Elles se partagent encore aujourd'hui en deux catégories, en permettant soit qu'une personne morale agisse au nom d'un ou plusieurs individus en vertu d'une subrogation légale, soit en accordant purement et simplement, mais « *à la carte* », un droit d'action à des collectivités en fonction de leur objet social ou des intérêts qu'elles prétendent défendre.

L'admission au contentieux subjectif de l'action d'intérêt collectif sera provoquée par une action menée en 2012 par l'association Défense des enfants International-Belgique (DEI-Belgique) à propos de la situation de personnes vulnérables parmi les vulnérables, les enfants étrangers non accompagnés de leurs parents ou d'un adulte qui en est responsable, arrivant en Belgique souvent au terme d'une errance particulièrement traumatisante et à certaines époques récentes abandonnées à la rue

par les pouvoirs publics, malgré les traités internationaux et toutes les lois censés les protéger.

Leur accès aux tribunaux était souvent rendu impossible en fait, même, ou peut-être surtout, lorsque leur situation s'assimilait à un traitement inhumain ou dégradant. DEI-Belgique a tenté d'exercer en leur nom une action tendant à protéger leurs droits fondamentaux. Le rôle de l'auditrice près le Tribunal du travail de Bruxelles fut important dans la décision de référé qui posa deux questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle. Celle-ci, par arrêt n° 133/2013 ne vit pas de discrimination dans les articles 17 et 18 du Code judiciaire tels que rédigés à l'époque, mais constata que certaines lois ont permis qu'une action soit intentée devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire par des associations invoquant un intérêt collectif lié à la protection des libertés tandis que d'autres personnes morales, comme DEI-Belgique, exerçant une action correspondant à un de leurs buts statutaires afin de faire cesser des traitements inhumains et dégradants ont vu celle-ci jugée irrecevable.

Il existait donc une discrimination mais, selon la Cour constitutionnelle, c'était au législateur qu'il appartenait de préciser à quelles conditions un droit d'action peut être reconnu aux personnes morales dont le but statutaire vise à la protection des libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie. Ledit législateur se fit attendre cinq ans. La loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice ajouta enfin le fameux alinéa 2 à l'article 17 du Code judiciaire, créant un droit d'action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire, aux conditions calquées sur les actions de même type portées devant la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'Etat. Cette disposition permet à présent une telle action si la « *condition de spécialité* », la « *condition de durabilité* », la « *condition de relativité* » et la « *condition de collectivité* » sont remplies.

Après un aperçu de la doctrine et de la jurisprudence naissantes depuis cette modification législative qui met fin à des décennies d'individualisme procédural, la troisième partie a rappelé à grands traits les conditions de l'action d'intérêt collectif au contentieux objectif, qui a inspiré la réforme.

En conclusion, il n'est pas exagéré de dire que l'admission, au contentieux subjectif, de l'action d'intérêt collectif est une étape majeure de la lutte contre la pauvreté en Belgique, et plus généralement de l'effectivité des droits humains. C'est au demeurant en considération du sort d'enfants extrêmement vulnérables, étrangers, seuls, laissés à eux-mêmes sans personne pour faire valoir leurs droits, que les tribunaux, la Cour constitutionnelle et enfin le législateur ont permis cette avancée.

Les conditions prévues par le nouvel alinéa 2 de l'article 17 du Code judiciaire, inspirées de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat, ne sont guère critiquables en ce qu'elles ouvrent ou élargissent un chemin entre l'individualisme judiciaire classique et l'*actio popularis* par laquelle le premier quidam venu pourrait prétendre défendre l'intérêt de tous.

Il faut cependant se garder de toute euphorie. Comme les lois qui l'ont précédé, le droit d'action collectif devant les tribunaux remplit deux fonctions distinctes même si elles ne sont pas antagonistes, et peuvent se superposer. La première est d'exercer à la place de justiciables pauvres, vulnérables, précarisés, les droits subjectifs qui sont les leurs. C'est ce qu'a fait DEI-Belgique au nom des MENA. La seconde est de défendre un intérêt collectif que l'on peut clairement distinguer à la fois des intérêts individuels et de l'intérêt général. C'est ce qu'a fait l'Observatoire féministe des violences faites aux femmes lorsqu'il s'est constitué partie civile devant le tribunal correctionnel où un médecin gynécologue était poursuivi pour attentat à la pudeur et viol sur une de ses patientes.

C'est surtout la première forme d'action d'intérêt collectif qui, du point de vue de l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté, oblige à la vigilance. En effet, il est permis de considérer que lorsqu'une personne morale demande le respect des droits subjectifs de celles ou de ceux qui n'ont pas en fait accès au prétoire alors qu'ils y ont droit, cette action constitue une sorte de « *prothèse juridique* » destinée à pallier les effets d'un handicap social qui demeure en vérité inacceptable. En d'autres mots, tout doit être fait pour que les pauvres eux-mêmes puissent accéder à cette institution démocratique par excellence que sont les tribunaux indépendants des deux autres pouvoirs. Les groupements de défenseurs des droits humains pourront alors continuer à œuvrer à la réalisation de leur raison d'être : défendre ces droits collectivement parce qu'ils concernent et protègent fondamentalement autant les collectivités que les individus.

6. Recommandations politiques

Les recommandations pourraient être les suivantes :

1. Tant le législateur que la société civile doivent tendre à l'effectivité de l'accès aux tribunaux des personnes en situation de vulnérabilité ou de pauvreté, tant au contentieux subjectif qu'au contentieux objectif, pour qu'il ne soit plus nécessaire que d'autres agissent à leur place.
2. Le ministère public dont c'est le rôle traditionnel, y compris l'auditorat du travail, doit collaborer particulièrement à l'effectivité des droits fondamentaux des enfants en cas d'action d'intérêt collectif les concernant.
3. Les pouvoirs publics, et singulièrement le SPF Justice dans son rôle d'information du grand public, doit faire connaître les possibilités d'action ouvertes à présent par l'action d'intérêt collectif, notamment par son site internet.
4. Afin de s'assurer qu'elles remplissent les conditions de l'action d'intérêt collectif, les institutions et les associations de défense des droits humains doivent veiller à faire inscrire cette mission dans les lois qui les constituent ou l'inscrire dans leurs statuts ; elles doivent être en mesure d'établir que les intérêts qu'elles défendent

ne se confondent ni avec des intérêts strictement individuels, ni avec l'intérêt général ; elles doivent se ménager la preuve de la poursuite durable et effective de leur objet social, notamment par leurs rapports d'activité mentionnant leurs actions en faveur des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique.

5. Dans un délai raisonnable, les bénéfices de la mise en œuvre de l'alinéa 2 nouveau de l'article 17 du Code judiciaire devraient être scientifiquement évalués aux fins d'être éventuellement améliorés si faire se peut.

Existe-t-il des alternatives (pour défendre ses droits) ? Je ne les connais pas ! La médiation ? Ah, d'accord, mais est-ce que ça donne le même résultat ? Le même degré de certitude ? Mais alors il faut être capable de l'expliquer, hein !

La confiance dans ses propres aptitudes de communication est souvent fragile. Les personnes en pauvreté ne sont pas toujours habituées à se défendre, à prendre la parole, à s'exprimer. Parfois jouent aussi des facteurs tels que la honte ou les doutes sur sa propre maîtrise de la langue : on ne se sent pas sûr du choix du mot ou de la phrase. Toutes les personnes ne grandissent pas dans une culture du dialogue où elles apprennent à s'exprimer, à interagir avec les autres, à parvenir à un compromis. En plus des nombreuses possibilités que la médiation peut apporter, il faudra toujours être attentif aux aptitudes de communication des deux parties. Si celles-ci ne sont pas équilibrées, il y a un risque que la partie qui peut le mieux s'exprimer gagne.

Chapitre 7

LES HUISSIERS DE JUSTICE ET LES MÉNAGES PRÉCARISÉS

Sabine Thibaut (juriste) et Caroline Jeanmart (sociologue), Observatoire du Crédit et de l'Endettement
Avec la collaboration de Christophe Bedoret (conseiller à la cour du travail de Mons et chargé de cours à l'UMons) et Bertel De Grootte (professeur à l'Université de Gand, professeur invité à l'Université de Liège)

1. Introduction

Le défaut de paiement, s'il peut être par choix, par négligence, résulte le plus souvent d'un manque de moyens. Dans tous les cas, il crispe, voire envenime, au quotidien les relations entre créanciers et débiteurs. Si le temps de la prison pour dettes est désormais révolu, le créancier dispose néanmoins, dans notre arsenal juridique, d'un processus de recouvrement lui permettant de faire pression sur le débiteur défaillant et sur son patrimoine afin de le contraindre, de gré ou de force, au remboursement de sa dette.

Le recouvrement de dette est devenu au fil du temps et de l'évolution des rapports juridiques, une activité professionnelle, voire économique, à part entière qui se heurte régulièrement à la précarité. Ce que certains qualifient désormais de « *business* » ou « *d'industrie de la dette* » constitue, en Belgique, un marché lucratif où la concurrence est rude entre les différents opérateurs⁶⁷³ parmi lesquels l'huissier de justice est un acteur particulier et incontournable.

À travers l'examen et l'analyse de la législation, de la jurisprudence et des constats de terrain portant sur le recouvrement de dettes exercé par les huissiers de justice, l'objectif de ce chapitre est de faire le point sur les avis et recommandations pouvant alimenter ou orienter la réflexion sur la fonction actuelle de ces derniers et, par la même, sur une adaptation, une modernisation, voire une réforme globale du cadre légal et des pratiques du recouvrement.

673 Société de recouvrement, avocat, services contentieux...

Notons que les analyses et les constats développés dans la présente contribution sont essentiellement envisagés du point de vue des débiteurs.

La première partie de cette contribution s'intéresse au statut ainsi qu'aux cadres légal et réglementaire dans lesquels l'huissier est amené à exercer le recouvrement de créance. L'objectif est de mettre en lumière les enjeux de cette profession, ses problématiques, son évolution, ainsi que son rôle dans les relations avec des débiteurs en situation de précarité. La problématique de l'endettement, avec ses caractéristiques, les types de dettes concernées et le poids qu'elles représentent dans le budget des ménages les plus économiquement fragiles est également abordée.

Ce sont ensuite les procédures de recouvrement amiable et judiciaire qui sont examinées au regard de leur cadre légal, de leur mise en œuvre, des constats et des critiques qu'elles suscitent.

Enfin, c'est la question du recouvrement éthique et responsable qui est au cœur de l'attention et particulièrement concernant les effets et l'impact que les initiatives mises en œuvre par les acteurs du secteur du recouvrement peuvent ou pourraient avoir sur le redressement de la situation financière des publics les plus précarisés.

2. « Payer ses dettes » : de la contrainte par corps au « business de la dette⁶⁷⁴ »

Le défaut de paiement, s'il peut être par choix, par négligence, résulte le plus souvent d'un manque de moyens. Dans tous les cas, il crispe, voire envenime, au quotidien les relations entre créanciers et débiteurs. Si le temps de la prison pour dettes est désormais révolu⁶⁷⁵, le créancier dispose néanmoins, dans notre arsenal juridique, d'un processus de recouvrement lui permettant de faire pression sur le débiteur défaillant

674 SNOECK F., « *Van schuldenindustrie naar schuldenaanpak* », TIBR, 1/2021, Die Keure/La Charte, 2021, p.9-12.

675 La prison pour dettes ou contrainte par corps fut pratiquement abandonnée par les lois du 21 mars 1859 et 27 juillet 1871, en matière civile et commerciale. Par contre, bien qu'exceptionnellement appliqué, elle ne fut abolie en matière répressive que par la loi du 31 janvier 1980. T'KINT F., « *Sûretés et principes généraux du droit de poursuite des créanciers.* » Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, 2^{ème} édition, De Boeck et Larcier, Bruxelles, 1998, p. 20-21.

et sur son patrimoine⁶⁷⁶ afin de le contraindre, de gré ou de force, au remboursement de sa dette.

Le recouvrement de créance est devenu au fil du temps et de l'évolution des rapports juridiques, une activité professionnelle, voire économique, à part entière qui se heurte régulièrement à la précarité. Ce que certains qualifient désormais de « *business* » ou « *d'industrie de la dette* » constitue, en Belgique, un marché lucratif⁶⁷⁷ où la concurrence est rude entre les différents opérateurs⁶⁷⁸ parmi lesquels l'huissier de justice est un acteur particulier et incontournable.

En effet, le recouvrement des créances (amiable et/ou judiciaire)⁶⁷⁹ représente aujourd'hui plus de 60 % de l'activité d'un huissier de justice⁶⁸⁰.

Les analyses et les constats développés dans la présente contribution sont essentiellement envisagés du point de vue des débiteurs. Toutefois, il ne faut pas négliger les enjeux capitaux que le recouvrement des impayés représente également pour les créanciers⁶⁸¹ et tout particulièrement pour les créanciers « *privés* »⁶⁸². Ces derniers ne sont pas à l'abri de voir à leur tour leur viabilité financière fragilisée, voire compromise.

L'analyse et l'évolution des processus de recouvrement amiables ou judiciaires doivent impérativement s'inscrire dans la recherche permanente d'un juste équilibre entre intérêts économiques et impacts sociétaux, entre efficacité et humanité.

La première partie de cette contribution analyse le statut ainsi que les cadres légal et réglementaire dans lesquels l'huissier est amené à exercer le recouvrement de créance.

676 Art. 7 de la loi hypothécaire lequel consacre le principe de la sujétion uniforme des biens du débiteur à l'accomplissement de ses obligations. En droit belge, il existe encore certaines dispositions sanctionnant le débiteur dans sa personne en cas de défaillance lorsque celle-ci est le fruit de fraude, de malversation, de récalcitance. L'article 490^{bis} du Code pénal punit d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende, le débiteur qui a frauduleusement organisé son insolvabilité et n'a pas exécuté les obligations dont il est tenu. Les articles 489 et suivants du Code pénal prévoient différentes infractions à l'égard du failli du chef de banqueroute (détournement ou dissimulation d'actif, soustraction de documents comptables, absence d'aveu de cessation de paiement dans le délai légal, recours à des moyens ruineux ou des pratiques de vente à perte au préjudice de la masse...). L'article 391^{bis} du Code pénal punit d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende, toute personne qui ayant été condamnée par une décision judiciaire qui ne peut plus être frappée d'opposition ou d'appel, à fournir une pension alimentaire à son conjoint, à ses descendants ou ses ascendants, sera volontairement demeuré plus de deux mois sans en acquitter les termes.

677 Proposition de loi du 30 novembre 2017 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'obligation de citer en conciliation en vue de lutter contre l'industrie de la dette, exposé des motifs, Doc. Parl., Ch. Repr., 2017-2018, n°54-2824/001, p. 3.

678 Société de recouvrement, avocat, services contentieux...

679 Recouvrement amiable et/ou judiciaire. Le recouvrement amiable est la procédure engagée par le créancier ou par un opérateur mandaté à cet effet (avocat, société de recouvrement, huissier de justice) afin d'inciter le débiteur au paiement d'une dette dont il ne s'est pas acquitté. Ce processus intervient en dehors du cadre judiciaire et constitue le préalable obligatoire avant toute procédure contentieuse. En cas d'échec de la phase amiable, le recouvrement judiciaire englobe toutes les voies de recours permettant au créancier d'obtenir un titre exécutoire (soit par un jugement, une contrainte, un acte authentique) au moyen duquel il sera alors habilité à forcer son débiteur au remboursement de sa dette par le recours aux mécanismes des saisies initiées par l'huissier de justice.

680 Les huissiers de justice, Echos du crédit et de l'endettement, Agence Alter, 2013, p. 12.

681 A titre informatif, selon les chiffres de l'Association belge des sociétés de recouvrement de créances (ABR/BVI), en 2017, ses membres géraient un portefeuille de créance d'un montant à recouvrer de 2,4 milliards d'euros. 84 % de ces créances concernaient des consommateurs <https://www.abrbvi.be/fr/chiffres/> [consulté le 25 juin 2021].

682 Tels un bailleur privé, un créancier alimentaire...

Il s'agit également de comprendre les enjeux de cette profession, ses problématiques, son évolution, ainsi que son rôle dans les relations avec des débiteurs en situation de précarité. Est ensuite abordée la problématique de l'endettement, avec ses caractéristiques, les types de dettes concernées et le poids qu'elles représentent dans le budget des ménages les plus économiquement fragiles.

Dans une deuxième partie, les procédures de recouvrement amiable et judiciaire sont examinées au regard de leur cadre légal, de leur mise en œuvre, des constats et critiques qu'elles suscitent.

Enfin, dans une troisième partie, la question du recouvrement éthique et responsable est au cœur de l'attention, notamment les effets et l'impact que des initiatives telles que MyTrustO ont ou pourraient avoir sur le redressement de la situation financière des publics les plus précarisés. Nous ferons le point sur des recommandations pouvant alimenter ou orienter la réflexion sur la fonction actuelle de l'huissier de justice et, par conséquent, sur une adaptation, une modernisation voire une réforme globale du cadre légal et des pratiques du recouvrement.

2.1. Huissier de justice : constats et évolution d'une profession impopulaire

Ce n'est pas se fourvoyer que d'affirmer que l'huissier de justice jouit auprès de la population d'un statut de mal-aimé, voire de « *croque-mitaine* ». Certes, tel un oiseau de mauvais augure, l'intervention de l'huissier laisse généralement présager l'arrivée imminente de difficultés financières supplémentaires à coup de frais, de saisie, de vente publique...

Souvent jugé par l'opinion publique comme un ordre professionnel « *corporatiste* », aux actes complexes et inintelligibles, aux méthodes disproportionnées, automatisées, voire déshumanisées, aux coûts et frais exorbitants..., l'huissier de justice voit régulièrement sa fonction et ses pratiques égratignées, critiquées, voire condamnées par les justiciables, les services de première ligne ou encore le secteur de la médiation dettes⁶⁸³. En outre, bien qu'elle ait fait l'objet d'une réforme importante⁶⁸⁴, la procédure disciplinaire et, surtout, le sort et l'issue réservés aux plaintes introduites devant les instances

683 DEFOSSÉZ A., MOREAU S., *Les dérives de la loi du 20 décembre 2020 sur le recouvrement amiable de dettes des consommateurs : le recouvrement par les huissiers de justice*, ASBL Centre d'appui-Médiation de dettes, 2012, <https://www.mediationdedettes.be/Une-enquete-menee-sur-le-terrain> [consulté le 25 juin 2021] ; GEELKENS M., « *Recouvrement amiable : les huissiers gonflent souvent la facture de façon abusive* », *Le vif/L'Express*, 7 mars 2019, <https://www.levif.be/actualite/belgique/recouvrement-a-l-amiable-les-huissiers-gonflent-souvent-la-facture-de-facon-abusive/article-normal-1102323.html> [consulté le 25 juin 2021].

684 La loi du 7 janvier 2014 modifiant le statut des huissiers de justice, M.B., 22 janvier 2014, p. 5204. Cette loi a notamment réformé les instances disciplinaires et renforcé la procédure disciplinaire à l'égard des huissiers. Cette matière est désormais régie par les articles 533 à 548 du Code judiciaire.

compétentes, semblent loin de convaincre de son effectivité et de son efficacité⁶⁸⁵. Ils continuent, au contraire, d'alimenter le sentiment d'une profession « *insanctionnable* », voire intouchable⁶⁸⁶.

Cependant, ces propos appellent de la nuance. En effet, si l'existence de dérives ne peut être passée sous silence, force est de constater que, dans la majorité des cas, elles ne sont le fait que d'une minorité d'huissiers, particulièrement actifs, qui par amalgame, entraînent avec eux dans la tourmente et le discrédit, la profession tout entière.

Depuis plusieurs années, la profession a pris conscience des diverses problématiques l'affectant ou la dévalorisant que ce soient par des réformes législatives⁶⁸⁷, par des colloques⁶⁸⁸, des contributions⁶⁸⁹, par la mise en place d'un ombudsman⁶⁹⁰ ou encore par l'investissement dans la démarche du langage juridique clair⁶⁹¹. Elle est aussi particulièrement soucieuse des enjeux fondamentaux qui se jouent aussi bien concernant le rôle social que le législateur entend lui attribuer qu'en tant qu'acteur d'un appareil judiciaire en pleine mutation.

Ces constats méritent et nécessitent qu'on s'y attarde et qu'on les explore.

S'agissant ici uniquement du recouvrement des créances, Il est intéressant d'examiner les spécificités du statut de l'huissier et ses cadres légal, réglementaire et déontologique afin de mettre en lumière et/ou de questionner son rôle, ses pratiques, ses contraintes ou ses ambivalences ainsi que les conséquences et l'impact auprès des ménages les plus précaires.

685 Chambre Nationale des Huissiers de justice « *La création d'un tribunal disciplinaire indépendant* » in Mémorandum de l'huissier de justice-médiateur, 2020 p.13 « *Malgré son introduction récente, cette réglementation (relative au droit disciplinaire) pourrait être améliorée. D'une part, la portée de l'enquête disciplinaire est trop limitée et il n'est pas clair qui est la partie poursuivante, qui peut agir au nom de la profession dans la procédure disciplinaire de fond. D'autre part, la demande d'une plus grande professionnalisation des enquêtes disciplinaires demeure.* », <https://www.huissiersdejustice.be/presse-publications/rapport-annuel-et-memorandum> [consulté le 25 juin 2021].

686 Compte-rendu des plaintes déposées par le Centre d'appui aux services de la médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale (octobre 2019-octobre 2020), <http://www.mediationdedettes.be/Compte-rendu-des-plaintes-deposees-par-le-CAMD-OCTOBRE-2019-MAJ-OCTOBRE-2020> [consulté le 25 juin 2021] ; Civ. Bruxelles (9^{ème} ch.), 10 août 2020, R.G. 17/6405/A, inédit.

687 Loi du 7 janvier 2014 modifiant le statut des huissiers de justice, *op.cit.* ; Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, M.B., 2 juillet 2018, p. 53455.

688 Mutations et facéties d'une profession méconnue, Actes du colloque organisé le 21 avril 2018 par L'Union francophone des huissiers de justice, sous la présidence du Professeur Georges de Leval, Ius & Actores, 2018/1-2, Larcier p.9-219 ; DEBRAY Q., LEROY E., note sous Liège, 19 avril 2017, Ius & Actores, 2017/1-2, Larcier p.35-53.

689 MICHIELENS A., CHABOT L., La modernisation de la fonction d'huissier de justice, Rapport au Ministre de la Justice, Monsieur Koen Geens, 29 juin 2018 https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/autres_communiques/projet_relatif_a_l_avenir_de_la_fonction_d_huissier_de_justice.

690 Le service de l'Ombudsman pour les huissiers de justice est opérationnel depuis septembre 2018 : <https://www.ombudshuissier.be/votre-service>

691 Approche centrée sur la manière de parler et d'écrire de façon précise et efficace dans l'objectif de rendre le droit plus accessible et intelligible auprès des justiciables (ASBL Droits Quotidiens <https://www.droitsquotidiens.be/fr/> / Helder Recht <https://www.helderrecht.be/nl>).

2.2. Huissier de justice : un statut ambivalent

Officier public investi d'une parcelle de l'autorité publique, l'huissier est en charge d'un office rattaché à l'administration de la justice à titre exclusif⁶⁹².

Officier ministériel, il établit des actes authentiques^{693, 694}.

Le tout, il l'exerce en qualité de titulaire d'une profession libérale⁶⁹⁵.

2.2.1. Missions monopolistiques

Dans le cadre de sa fonction, il se voit attribuer des activités dites monopolistiques, c'est-à-dire pour lesquelles il est seul compétent et par rapport auxquelles il est tenu d'exercer son ministère⁶⁹⁶. Ces attributions judiciaires, énumérées à l'article 519, §1^{er} du Code judiciaire, sont notamment de dresser et de signifier tous les exploits⁶⁹⁷ et de mettre en exécution les décisions de justice ainsi que tout acte ou titre en forme exécutoire.

C'est donc sur base de cet article, que l'huissier est chargé de l'exécution forcée des titres exécutoires (les jugements, les contraintes). Pour ce faire, et plus particulièrement lorsqu'il s'agit de recouvrer le paiement d'une somme d'argent, le Code judiciaire met à sa disposition les procédures d'exécution forcée que sont les saisies dont il est l'unique garant et exécutant⁶⁹⁸.

692 Art. 509, § 1^{er} C. jud.

693 Conformément à l'article 8.1.5° du Code civil. Art. 509, §1^{er}, al.2 C. jud.

694 Un acte authentique est un écrit officiel rédigé par un officier public tel un huissier, un notaire qui reçoit une validité et un caractère incontestable. Il a également force exécutoire de sorte qu'il peut être exécuter directement par l'officier public.

695 Cass., 25 mai 1978, Pas., 1978, I, p. 1103. Depuis le 1^{er} mai 2018, les dispositions du livre XX du Code de droit économique s'appliquent aux huissiers de justice ; Arrêté royal du 26 avril 2018 portant exécution de l'article XX.I, §1^{er}, dernier alinéa, du Code de droit économique relatif à l'application du livre XX du Code de droit économique aux titulaires d'une profession libérale, M.B., 27 avril 2018.

696 Art. 519, §1^{er} C. jud. : Les huissiers de justice sont chargés de missions pour lesquelles ils sont seuls compétents et par rapport auxquelles ils sont tenus d'exercer leur ministère.

Ces missions sont :

1° dresser et signifier tous exploits et mettre à exécution les décisions de justice ainsi que tous les actes ou titres en forme exécutoire ;

1° bis. Le recouvrement des dettes d'argent non contestées conformément au chapitre Iquinquies du titre 1^{er} de la cinquième partie ;

2° effectuer, à la requête de magistrats, et à la requête de particuliers des constatations purement matérielles, exclusives de tout avis sur les causes et les conséquences de fait ou de droit qui peuvent en résulter, ainsi que les constatations que nécessitent les missions légales qu'ils accomplissent ; ces constatations sont authentiques en ce qui concerne les faits et données matériels que l'huissier de justice peut constater par perception sensorielle ;

3° dresser un protêt contre une lettre de change, un billet à ordre et un chèque bancaire ;

4° la vente publique judiciaire de biens mobiliers et de navires dans le cadre de l'exécution forcée ;

5° la vente judiciaire à l'amiable de biens mobiliers conformément à l'article 1526^{bis} ;

6° les ventes publiques volontaires de biens mobiliers, monopole qu'ils partagent avec les notaires ;

7° prendre connaissance des avis d'opposition, commandement, saisie, délégation, cession, règlement collectif de dette et protêt, monopole qu'ils partagent avec les personnes mentionnées à l'article 1391, § 1^{er} ;

8° déposer, supprimer et modifier les avis d'opposition, commandement, saisie, délégation, cession, règlement collectif de dette et protêt dans les missions qui leur ont été confiées ou dans lesquelles ils ont été nommés.

697 Acte de procédure tel qu'une citation en justice, un jugement...

698 Articles 1494 et svts C. jud.

Depuis 2 juillet 2016, l'huissier s'est vu attribuer le recouvrement extrajudiciaire des dettes d'argent non contestées⁶⁹⁹ contractées dans le cadre d'une relation B to B⁷⁰⁰. Cette procédure, réglementée par les articles 1394/20 et suivants du Code judiciaire, accorde un rôle central à l'huissier. Il est ainsi autorisé à émettre un titre exécutoire en dehors de toute intervention préalable d'un juge.

2.2.2. Missions résiduelles

En plus de ces activités monopolistiques, l'article 519, §2 du Code judiciaire attribue à l'huissier différentes missions au titre de compétences résiduelles. Il n'a donc dans ce cas ni le monopole, ni l'obligation de les exercer. Elles sont donc ouvertes à la concurrence. Outre l'exercice de différents mandats judiciaires⁷⁰¹, c'est donc sur base de cette disposition que l'huissier est autorisé à intervenir, à côté d'autres opérateurs, dans le cadre du recouvrement à l'amiable des dettes du consommateur tel qu'il est réglementé par la loi du 20 décembre 2002⁷⁰².

L'huissier exerce ses fonctions monopolistiques et/ou résiduelles en tant que titulaire d'une profession libérale⁷⁰³. Il ne perçoit ni salaire, ni indemnité et autre défraiement de l'État, mais il se rémunère pour les prestations et actes accomplis.

Toutefois, lorsqu'il intervient dans le cadre ses missions monopolistiques, un arrêté royal⁷⁰⁴ fixe légalement les montants et les frais (indexés chaque année) qu'il est autorisé à réclamer. Ce tarif est donc d'application pour les actes posés dans le cadre du recouvrement dit judiciaire.

Par contre, lorsqu'il intervient en dehors de ses activités monopolistiques, l'huissier n'est pas soumis à une tarification légalement imposée. Dans ce cas, il détermine lui-même ses honoraires en négociant notamment avec le client en fonction de la complexité, de la durée, de l'urgence de l'acte ou de la prestation à accomplir. C'est notamment le cas dans le cadre du recouvrement de dettes amiable.

Il est tenu de supporter toutes les obligations et les charges administratives, sociales, fiscales propres à ce statut d'indépendant.

699 Cette procédure a été introduite par la loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice (dite Loi « *pot-pourri I* »), M.B. 22.10.2015, p. 65084.

700 Business to business ; dettes contactées par deux entreprises en lien avec leurs activités professionnelles.

701 En tant que séquestre, liquidateur, administrateur provisoire, curateur à succession vacante, médiateur de dettes amiable ou dans le cadre d'un règlement collectif de dettes...

702 Art. 519, § 2, 5° : assurer le recouvrement de dettes à l'amiable. Loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur, M.B. 29.01.2003, p. 3644.

703 En Europe, l'officier judiciaire n'a pas le même statut dans tous les pays. Ainsi, il est fonctionnaire salarié en Allemagne, Autriche, Italie, Danemark, Norvège et Suède.

704 Arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations, M.B., 08.02.1977, p. 1476.

On rappellera notamment que, depuis le 1^{er} janvier 2012, les huissiers de justice sont assujettis au régime de la TVA, de sorte que leurs prestations sont augmentées de 21 %⁷⁰⁵.

Bref, homme de mandat, il est investi de l'autorité publique, exerçant des missions tantôt publiques tantôt à caractère privé et ce, de manière indépendante et impartiale tant à l'égard des parties que de l'État. L'ambivalence statutaire de l'huissier de justice a de quoi surprendre.

Cette ambivalence prend encore une dimension supplémentaire dans le cadre du recouvrement de créance. En effet, il s'agit là d'une prestation de service à la fois privée (par sa phase amiable) et à la fois publique (par sa phase judiciaire) qui peuvent se cumuler dans le chef de l'huissier de justice.

2.3. Huissier de justice : un homme de mandat

L'huissier de justice est donc un homme de mandat. Sur ce point, la profession s'est toujours accordée sur la question de la nature de son mandat et les conséquences qui en découlent.

Quelle que soit la nature de sa mission, l'huissier n'exerce pas « *en qualité de mandataire ordinaire de la partie qui l'a requis d'instrumenter* »⁷⁰⁶, mais en tant que mandataire de justice soumis aux règles légales, déontologiques et éthiques propres à sa fonction dont notamment le devoir d'impartialité et d'indépendance.

Concernant spécifiquement le recouvrement amiable de dettes, « *il s'agit effectivement d'un mandat au sens strict, avec cette nuance considérable, liée au statut d'huissier de justice, qu'il n'est jamais un instrument aveugle aux mains de son requérant ; il s'agit toujours d'un mandat sui generis* »^{707,708}.

Autrement dit, quelle que soit la nature de sa mission, l'huissier ne cesse jamais d'être un officier public et ministériel, garant du droit de toutes les parties.

C'est donc au nom de cette indépendance et de cette impartialité qui caractérisent son mandat que, conformément à l'article 520, §1^{er}, 4^o du Code judiciaire, l'huissier

705 Art. 53 de la loi programme du 28 décembre 2011 portant des dispositions diverses, M.B., 30.12.2011, p. 81644, en ce qu'il modifie l'article 44, §1^{er} du Code TVA. Exemptions spécifiques de TVA pour l'huissier de justice, en cas de prestation comme administrateur provisoire désigné par le juge de paix dans le cadre d'une procédure de mise sous protection judiciaire, comme médiateur de dettes amiable ou médiateur de dettes désigné par le tribunal du travail dans le cadre de la procédure en règlement collectif de dettes, (art. 44, §2, 2^o CTVA) et comme médiateur en matière familiale (art.44, §2, 5^o) ; Circulaire 2018/C/30 concernant le traitement en matière de TVA des prestations des huissiers de justice, S.P.F. Finances, 07.03.2018.

706 MICHIELENS A., CHABOT L., *op.cit.*, p.15.

707 « *De son propre genre* » on dit d'un contrat ou d'une situation juridique qu'il est sui generis quand il ne peut être classé dans aucune catégorie existante.

708 DE LEVAL G., « *Mutations & facéties d'une profession méconnue – l'huissier de justice entre Charybde et Scylla ?* » conclusions au congrès organisé le 21 avril 2018 par l'Union Francophone des Huissiers de Justice, Ius & Actores, 2018/1-2, p.155 ; DEBRAY Q., « *L'huissier de justice : un professionnel tourné vers l'avenir* », Ius & Actores, 2013/2, p. 12, note 4.

de justice doit refuser son ministère dès lors qu'il estime notamment que la mission qui lui est dévolue nuirait de manière disproportionnée aux intérêts d'une des parties concernées.

Et c'est sur base de ces mêmes postulats qu'il s'est vu imposer un devoir déontologique général d'information vis-à-vis de toutes les parties⁷⁰⁹, désormais consacré à l'article 519, §3 du Code judiciaire⁷¹⁰ : « *l'huissier de justice a un devoir d'information général envers son requérant et envers le débiteur. C'est ainsi qu'en cas de risque d'insolvabilité du débiteur, il en informera le créancier afin de permettre à ce dernier d'apprécier correctement l'opportunité de faire procéder à des mesures d'exécution et il informera le débiteur des possibilités qu'offre le règlement collectif de dettes. L'huissier de justice informe, le cas échéant, chaque requérant des obligations et des charges ainsi que des frais qui découlent des exploits, des exécutions de décisions judiciaires, des actes ou titres* ».

Par cette disposition, le législateur entend reconnaître légalement le rôle social que l'huissier de justice est amené à jouer notamment auprès des débiteurs les plus démunis.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2019, le Code judiciaire institue désormais que la procédure judiciaire soit soumise à une tentative préalable de résolution du litige par le recours à la médiation et au droit collaboratif, lequel est consacré par des dispositions légales⁷¹¹.

Dans cette lignée, le législateur a fait de l'huissier justice, à l'instar de l'avocat, un promoteur de ces modes alternatifs de résolution des conflits en lui imposant l'obligation de favoriser, dans la mesure du possible, une résolution amiable des litiges notamment par l'information du justiciable sur cette possibilité⁷¹².

2.4. Huissier de justice : un rôle social ?

Qu'en est-il de ce rôle social à l'égard des débiteurs ?

À ce sujet les travaux parlementaires mentionnent « *qu'il incombe à l'huissier de justice de fournir les informations nécessaires aux débiteurs et de les orienter, au besoin, vers les services d'aide légale, ou le CPAS, ou de les aviser de l'existence de la procédure de médiation collective de dettes* »⁷¹³.

Sur ce point, on est en droit d'espérer raisonnablement et légitimement que la majorité des huissiers de justice, en contact avec des personnes vulnérables ou en difficulté, veillent à les informer et/ou les à orienter adéquatement.

709 Art. 71 et 72 du Recueil des règles déontologiques pour les huissiers de justice.

710 Depuis 2014.

711 Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, M.B., 2 juillet 2018, p. 53455. ; Art. 1738 et svts du C. jud.

712 Art. 519, §4 C. jud.

713 Projet de loi du 9 juillet 2013 modifiant le statut des huissiers de justice, Doc. Parl., Ch. Repr.2012-2013, n°53-2937/001, p. 14-15.

Toutefois, compte tenu de la diversité mais aussi parfois de la complexité des conditions d'accès aux différentes aides sociales et matérielles et aux services compétents, il serait sans doute utile que les huissiers puissent connaître les outils regroupant ces informations⁷¹⁴ et qu'ils puissent les renseigner adéquatement aux débiteurs.

L'huissier de justice a également un devoir d'information à l'égard du créancier pour lequel il intervient, en cas de risque d'insolvabilité du débiteur. Il doit fournir des informations circonstanciées sur les dettes connues de ce dernier, de façon à ce que le créancier puisse évaluer préalablement son degré de solvabilité et, par conséquent, la pertinence, notamment économique, de poursuivre le recouvrement.

Ce devoir soulève une question sensible et régulièrement mise en avant par la profession, à savoir si le droit à la transparence patrimoniale passe par l'octroi de réels pouvoirs d'investigations patrimoniales accordés et reconnus à ces agents d'exécution.

Reste que dans ce débat, le droit à l'exécution forcée n'est toutefois pas sans limite. Même s'il revendique un objectif social, il doit être mis en œuvre en veillant aux droits et aux intérêts légitimes du débiteur (tels que le droit au respect de la vie privée, à la protection des données personnelles et au respect de la dignité humaine).

2.5. Huissier de justice : des enjeux économiques

Autre problématique récurrente : la question des coûts, souvent jugés disproportionnés, voire exorbitants que le recouvrement entraîne pour le débiteur, souvent déjà acculé par sa dette initiale.

Cette problématique appelle plusieurs commentaires :

- a. De par son statut de profession libérale, l'huissier se rémunère sur base de la tarification des prestations et des actes qu'il pose.

Comme déjà mentionné ci-dessus, l'huissier perçoit des émoluments⁷¹⁵ légalement fixés pour les actes de son ministère et, donc pour ceux posés dans le recouvrement judiciaire. Le tarif de tous les actes délivrés et exécutés dans le cadre de ses missions monopolistiques est ainsi déterminé par l'arrêté royal du 30 novembre 1976⁷¹⁶. Depuis de nombreuses années, tous les acteurs concernés s'accordent pour mettre en avant le caractère inadapté, excessivement complexe, inintelligible et opaque de ce tarif.

Datant de plus de 40 ans, il souffre d'une inadéquation par rapport aux missions assurées actuellement par les huissiers et aux moyens dont il dispose. En outre, il laisse la porte ouverte à des interprétations et des applications divergentes entre professionnels.

714 Par exemple : Rechtenverkenner : <https://www.rechtenverkenner.be/Pages/Home.aspx> ; Portail de la Wallonie sur le surendettement : <http://socialsante.wallonie.be/surendettement/citoyen/>.

715 Honoraires et rétributions des actes accomplis par un officier ministériel tarifés par l'autorité publique.

716 Arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations, M.B., 08.02.1977, p. 1476.

Une simplification et une revalorisation de ce tarif sont donc nécessaires, voire urgentes. Il s'agit d'un chantier sensible et aux enjeux importants tant pour la profession que pour les débiteurs.

À cela vient s'ajouter le poids de diverses taxes indirectes (droits d'enregistrement⁷¹⁷, droits d'écriture,... et, depuis 2012, la TVA à 21 %) qui vient accroître le coût de l'intervention de l'huissier et qui pèse lourdement sur les justiciables.

- b. Devant faire face à des coûts de gestion et à une charge fiscale croissante s'accompagnant d'une diminution au fil du temps des tâches judiciaires initialement attribuées, les huissiers se tournent davantage vers le recouvrement amiable.

Cette activité, ouverte à la concurrence, leur permet de négocier leur rémunération avec les créanciers. Par ailleurs, depuis plusieurs années, les créanciers (notamment publics) externalisent leur contentieux et recourent à des appels d'offre publics ouverts aux différents opérateurs du recouvrement. Cela représente souvent des marchés intéressants en termes de volume et par conséquent en termes économiques.

Le recouvrement (notamment amiable) de créances est ainsi devenu et devient l'activité prépondérante, voire essentielle permettant à l'huissier de justice d'exercer son ministère et, par conséquent, d'assurer bien souvent la viabilité et la pérennité économique de son étude. Aux prises avec une concurrence exacerbée, la profession en reconnaît les dérives et les effets pervers⁷¹⁸. Cette situation place, en effet, l'huissier dans une dépendance économique qui peut mettre à mal son impartialité, sa probité et son devoir général d'information.

C'est ainsi que certains recourent à des conventions de type « *no cure, no pay*⁷¹⁹ » portant sur l'ensemble de la procédure de recouvrement (amiable et judiciaire) bien que contraires aux dispositions du Code judiciaire⁷²⁰ et condamnées par la Chambre Nationale des huissiers de justice⁷²¹. Par cette pratique, l'huissier propose un tarif forfaitaire par dossier. En cas d'insolvabilité du débiteur, le créancier ne paye que le montant forfaitaire. En cas de solvabilité, l'huissier récupère directement auprès du débiteur les frais de son intervention qu'il apprécie de manière arbitraire (fréquence des actes, montants réclamés, tentatives d'exécution...). Impliqué plus que de raison dans la solution du litige car il y est financièrement lié, il y a évidemment un risque important qu'il perde toute impartialité, rompant par conséquent, les lignes de la probité, de la proportionnalité et de l'indépendance.

717 Les droits d'enregistrement sont un impôt perçu par l'Etat lors de l'enregistrement d'un acte ou d'un écrit dans un registre. Sauf exemption, les exploits d'huissier (citation, avis de saisie...) sont soumis à un droit d'enregistrement de 50 euros ; Un droit d'écriture est perçu sur les procès-verbaux de vente publique (7,50 euros en cas de vente publique judiciaire et 50 euros en cas de vente publique volontaire)

718 Circulaire « *No cure, no pay* » de la Chambre Nationale des Huissiers de justice, 30 mai 2013, <http://www.mediationdedettes.be/Les-directives-et-circulaires-de-la-Chambre-Nationale-des-huissiers-de-justice>.

719 « *Pas de résultats, pas de paiement* ».

720 Art. 520, §2 C.jud, 522, §3 C.jud.

721 Circulaire « *No cure, no pay* » *op.cit.*

Fort de ces constats, il est indéniable que la profession d'huissier de justice se trouve à un tournant important de son histoire. Acteur judiciaire, acteur du recouvrement, acteur de conciliation, acteur social, il doit dessiner aujourd'hui la fonction qu'il exercera demain de manière indépendante et économiquement viable. Cela doit se concevoir en passant au préalable par une réforme profonde et globale des procédures et pratiques actuelles du recouvrement de la dette.

2.6. Etat de lieux de l'endettement et du surendettement des ménages précarisés⁷²²

2.6.1. Quand l'endettement devient problématique

Avec près de 70 % de la population majeure⁷²³ ayant au moins un crédit⁷²⁴ auxquels viennent s'ajouter les ménages ayant des factures et autres dettes liées aux charges courantes⁷²⁵ à acquitter, il est possible d'affirmer qu'en Belgique, l'endettement concerne pratiquement toute la population adulte.

Ce constat n'est pas en soi préoccupant. Toutefois, cet endettement est pour une partie des ménages, et notamment les plus précarisés, une source quotidienne de difficulté les conduisant, à plus ou moins court terme, à des situations d'endettement problématique⁷²⁶, voire de surendettement⁷²⁷.

-
- 722 Données et commentaires issus de JEANMART C., MCGAHAN E., Approche socio-économique du surendettement et impacts de la crise sanitaire sur le secteur de la médiation de dettes, TIBR, 1/2021, Die Keure/La Charte ; LÉDEGEN H., Meer dan 50.000 vlaamse gezinnen kunnen budget niet zelfstanding beheren of ondervinden moeilijkheden om de eindjes aan elkaar te knopen, TIBR, 1/2021, Die Keure/ La charte ; LÉDEGEN H., « Ménages en médiation pour dette en Wallonie et en Flandre : profils et différences régionales », Revue bancaire et financière (n°3, 01/07/2014 - mai - juin 2014), p. 193-202. Voir aussi : JEANMART C., DUVIVIER R., DE DONCKER E., « Recours au crédit et difficultés financières : quel lien avec la pauvreté ? », pp.69-92, in LAHAYE W., PANNECOUCKE I., VRANKEN J., VANROSSEM R. (eds.), Pauvreté en Belgique – Annuaire 2015, Gent, Academia Press, 2015, XXIII + 421p.
- 723 Banque nationale de Belgique, chiffres-clés de la Centrale des Crédits aux particuliers, Informations micro-économiques : statistiques juin 2021, <https://www.nbb.be/fr/centrales-des-credits/credits-aux-particuliers/statistiques>.
- 724 Crédit à la consommation (vente à tempérament, prêt à tempérament, crédit-bail, ouverture de crédit) et/ou crédit hypothécaire à destination mobilière ou immobilière contractés par une personne physique dans un but majoritairement privé.
- 725 Eau, électricité, téléphonie, taxes...
- 726 L'endettement est qualifié de problématique lorsque la personne n'est pas en mesure de s'acquitter d'une ou plusieurs dettes arrivées à échéance. En Belgique, on estime à environ 5 % la proportion de personne en situation d'endettement problématique. Carpentier S., Van den Bosch K., Endettement problématique en Belgique, Working paper sécurité sociale n°7, 2008.
- 727 Le surendettement est défini en droit belge par la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes comme étant la situation de la personne physique qui n'est pas en état, de manière durable, de payer ses dettes exigibles ou encore à échoir à partir de ses revenus courants » ; Art. 1675/2 C. jud.

L'augmentation, ces dernières années, du coût de certains postes du budget tels que l'eau⁷²⁸, l'énergie⁷²⁹, le logement⁷³⁰... a contribué et contribue à peser sur l'équilibre financier des ménages et fragilise d'autant plus les ménages à bas revenus.

Les situations d'endettement problématique et de surendettement sont difficilement quantifiables. Toutefois, plusieurs indicateurs et données peuvent permettre d'évaluer l'impact de ces problématiques sur les ménages touchés par la précarité, de cerner leur profil socio-économique, leur type d'endettement, ses causes et d'observer les évolutions dans le temps et dans l'espace⁷³¹.

Par ailleurs, les données relatives aux procédures de traitement du surendettement que sont la médiation de dettes amiable et le règlement collectif de dettes constituent aussi un indicateur pertinent de quantification du surendettement.

Elles doivent cependant être analysées avec toute la prudence nécessaire sachant qu'une partie, non estimable, des ménages aux prises avec des difficultés financières structurelles ne recourent pas à ces procédures par choix, par méconnaissance, par honte, par application de la loi⁷³²...

2.6.2. Les types de ménage face au surendettement

Les ménages vivant une situation de précarité présentent certes un risque élevé de se trouver aux prises avec le surendettement. Contraints par l'urgence, par la pression, voire même parfois pour une question de survie, ils sont amenés à adopter des

728 « Au cours de la dernière décennie, la facture d'eau a significativement augmenté, et ce dans toutes les régions. En Flandre, la facture d'eau globale d'un ménage moyen (2,33 personnes, 84m³/an) est passée de 201 euros par an en 2005 à 408 euros en 2017 (augmentation de 103 %). Durant la même période, le prix de l'eau a augmenté en Wallonie de 289 euros à 529 euros pour une consommation de 100m³ (83 %) et à Bruxelles, de 161 euros à 252 euros pour une consommation moyenne de 70m³ (56 %) » VAN HOOTEGEM H., « La facture d'eau en Belgique, procédures et pratiques relatives aux difficultés de paiement » Actes du colloque « Se loger, à quel prix ? » Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2020, <https://observatoire-credit.be/fr/evenements-passes/8/xxixeme-colloque-se-loger-a-quel-prix>.

729 Sur ce sujet voir MEYER S. « Baromètre de la précarité énergétique : un outil de compréhension et d'actions » Actes du colloque « Se loger, à quel prix ? » Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2020, <https://observatoire-credit.be/fr/evenements-passes/8/xxixeme-colloque-se-loger-a-quel-prix>

730 Sur ce sujet voir GHESQUIERE F., « Mesurer le coût du logement : Focus statistique sur le marché locatif » Actes du colloque « Se loger, à quel prix ? » Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2020, <https://observatoire-credit.be/fr/evenements-passes/8/xxixeme-colloque-se-loger-a-quel-prix> ; ZACHARY M-D., « Caractéristiques de la dette hypothécaire des ménages en Belgique » Actes du colloque « Se loger, à quel prix ? » Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2020, <https://observatoire-credit.be/fr/evenements-passes/8/xxixeme-colloque-se-loger-a-quel-prix>

731 Données issues de la Centrale de crédits aux particuliers ; Enquête annuelle réalisée par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement auprès des services de médiation de dettes publics et privées agréés en Région wallonne ; Enquêtes réalisées par le Steunpunt Mens en Samenleving (annuellement pour la « basis registratie » et tous les 5 ans pour la « uitgebreide registratie »).

732 L'accès au règlement collectif est soumis à des conditions cumulatives prévues par l'article 1675/2 du Code judiciaire : personne physique ayant son centre d'intérêt principal en Belgique, n'ayant pas la qualité d'entreprise ou n'ayant plus cette qualité, étant en état de manière durable de payer ses dettes exigibles ou encore à échoir, n'ayant pas organisé son insolvabilité et n'ayant pas été révoqué d'une procédure en règlement collectif de dettes depuis moins de 5 ans.

comportements, des stratégies ou à faire des choix⁷³³ qui font basculer, à court terme, leur équilibre budgétaire déjà fragile.

En 2018 (dernières données disponibles), 51,2 % des ménages accompagnés par un service de médiation de dettes en Wallonie vivaient sous le seuil de pauvreté⁷³⁴. Cette faiblesse des revenus, rarement issus d'une activité professionnelle⁷³⁵, associée à un faible niveau d'instruction, hypothéquant l'accès à l'emploi, plongent certains ménages dans des situations d'« *insolvabilité structurelle de revenus* », celles-ci ne leur permettant pas de couvrir leurs besoins vitaux.

C'est d'ailleurs sans étonnement que les médiateurs de dettes pointent du doigt la faiblesse structurelle de revenus, insuffisante pour couvrir les besoins vitaux, comme élément déclencheur de l'endettement des usagers dans un pourcentage important de dossiers suivis par leur service⁷³⁶.

En outre, que ce soit en Région flamande ou wallonne⁷³⁷, le type de ménage sollicitant l'intervention d'un service de médiation de dettes est principalement constitué d'une seule personne sans enfant⁷³⁸. Ces isolés sans enfant représentent près d'un tiers des ménages dans ces deux régions et sont économiquement parmi les plus à risque d'être touchés par la précarité⁷³⁹.

On notera également que si les familles monoparentales constituent la deuxième catégorie de public au sein des services de médiation de dettes wallons, ce sont les couples avec enfant(s) qui occupent cette place dans le Nord du pays. Rappelons que ces familles sont également plus vulnérables que les autres aux accidents de vie (premier facteur déclencheur des difficultés financières des personnes sollicitant un service de médiation de dettes).

Les situations d'insolvabilité structurelle de revenus interpellent et surtout créent un sentiment d'impuissance dans le chef des médiateurs de dettes.

En effet, les processus de traitement du surendettement sont sans effet et sans solution durable face à cette problématique. Ils n'en ont ni les objectifs, ni les moyens.

733 Choix dans le paiement de facture en fonction du créancier et/ou des risques possibles (coupure, expulsion, saisie...), recours au crédit, sacrifice de certains postes du budget (alimentation, santé...).

734 Données non disponibles pour la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

735 Plus de 70 % des personnes sollicitant un service de médiation de dettes en Région wallonne sont « *sans activité professionnelle* », c'est-à-dire qu'ils sont demandeurs d'emploi, sans emploi, allocataires du R.I.S. ou d'une allocation d'invalidité, étudiants...

736 Dans 42,8 % des dossiers pour les services de médiation de dettes agréés en Wallonie. Dans 30,7 % des dossiers pour les services de médiation agréés en Région Flamande. JEANMART C., Les ménages en situation de surendettement : profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières, 2019 (disponible sur le site de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, <https://observatoire-credit.be/fr/>) ; Steunpunt Mens en Samenleving, Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2018. Onderzoeksrapport, 2019 (disponible sur le site du SAM, <https://www.samvzw.be/>).

737 Pas de données disponibles pour la Région de Bruxelles-Capitale.

738 42,8 % en Wallonie ; 48,4 % en Flandre.

739 Statbel – Direction générale Statistique – Statistics Belgium.

2.6.3. Le type d'endettement des ménages

Il a été dit que près de 70 % de la population majeure⁷⁴⁰ a au moins un crédit⁷⁴¹ (à la consommation ou hypothécaire) en cours. À l'examen des chiffres de la Centrale des crédits aux particuliers, on constate depuis 2016 que le nombre total d'emprunteurs défaillants⁷⁴² est en diminution⁷⁴³ que ceux-ci aient contracté un seul ou plusieurs contrat(s) de crédit⁷⁴⁴.

Cette diminution est un signe encourageant, notamment pour les emprunteurs multi-défaillants compte tenu du risque de surendettement plus important qu'ils présentent.

On soulignera toutefois que le risque de défaillance est inégalement réparti en fonction de la situation géographique de l'emprunteur⁷⁴⁵.

Ainsi, le pourcentage d'emprunteurs défaillants est 3 fois plus important en Région de Bruxelles-Capitale que dans les provinces du Brabant Flamand, du Limbourg et de la Flandre occidentale.

Le crédit, et plus particulièrement le crédit à la consommation, a pendant de nombreuses années été pointé du doigt par les médiateurs comme plombant le budget des ménages. Or, il est loin d'être l'unique source de surendettement. Il est possible d'être surendetté sans crédit⁷⁴⁶. Sur ce dernier point, les données collectées auprès des services de médiation de dettes sont éclairantes. Notons toutefois que ces données ne sont pas nécessairement représentatives des situations de surendettement de la population belge. En effet, de nombreux ménages ne recourent pas à ces services. Elles ne nous informent que sur la partie immergée de l'iceberg.

Ainsi, depuis quelques années, de plus en plus de dossiers traités par leurs services font état d'un endettement constitué uniquement de dettes hors crédit (principalement liées aux charges courantes). En 2018, c'était le cas d'un quart des dossiers en Wallonie. Même constat du côté du règlement collectif de dettes où fin 2020, sur l'ensemble des Belges admis à la procédure, 26,3 % n'avaient aucun contrat de crédit en cours et

740 Banque nationale de Belgique, chiffres-clés de la Centrale des Crédits aux particuliers, Informations micro-économiques : statistiques, <https://www.nbb.be/fr/centrales-des-credits/credits-aux-particuliers/statistiques>, page 58.

741 Crédit à la consommation (vente à tempérament, prêt à tempérament, crédit-bail, ouverture de crédit) et/ou crédit hypothécaire à destination mobilière ou immobilière contractés par une personne physique dans un but majoritairement privé.

742 Les défauts de paiement en matière de crédit ne sont toujours synonymes de surendettement. Les causes du défaut de paiement peuvent être diverses (contestation de la dette, négligence...).

743 Le pourcentage d'emprunteurs défaillants est ainsi passé de 5,93 % en fin 2016 à 4,81 % en fin juin 2021.

744 Sur ce sujet voir : MCGAHAN E., « *Du crédit et de l'endettement : retour sur l'année 2020* » / « *Krediet en schuldenlast : een terugblik op het jaar 2020* », publié sur <https://observatoire-credit.be/fr>, janvier 2021.

745 Voir MCGAHAN E., *op.cit.*

746 Fin 2020, parmi les personnes en RCD, selon la CCP, 26,3 % n'avaient aucun crédit en cours et que 9,5 % avaient du crédit mais sans défaillance. Ce qui signifie que le surendettement est lié aux dettes de la vie courante (énergie, télécom, loyer, santé...). Les données disponibles relatives à l'endettement « *hors crédit* » sont rares ou non globalisées.

9,3 % des contrats de crédit en cours mais sans défaut de paiement⁷⁴⁷. Ces tendances se renforcent ces dernières années.

Concernant les dettes hors crédit, ce sont celles relatives à l'énergie qui sont les plus fréquentes dans les dossiers des services agréés tant en Flandre qu'en Wallonie, suivent les dettes de soins de santé et les dettes de télécommunications⁷⁴⁸.

Il pourrait être intéressant de consulter d'autres fichiers, comme le Fichier central des avis de saisies par exemple, afin, le cas échéant, d'affiner ou de compléter l'analyse de ces problématiques, notamment par des données relatives au contentieux judiciaire et aux procédures de saisie. Cependant, la plupart n'ayant pas été conçus à des fins de recherche et d'analyse statistique, les seules données disponibles issues de ces fichiers ne sont pas utilisables en l'état.

2.6.4. Les perspectives face à la crise de la Covid 19⁷⁴⁹

Dans ce contexte est survenue la crise de la Covid 19 qui perdure encore et toujours.

Au-delà des problématiques sanitaires sans précédent, cette crise a fait plonger de nombreux citoyens dans les difficultés financières, voire dans le surendettement.

Si l'impact de la crise sur l'équilibre budgétaire des ménages est indéniable, il est cependant encore aujourd'hui difficilement quantifiable pour certaines raisons.

Tout d'abord, toutes les mesures d'aides financières, de reports pour les crédits, de suspension et de moratoire notamment en matière de saisies, de faillite, de recouvrement, d'augmentation des seuils d'insaisissabilité adoptées et/ou toujours en vigueur⁷⁵⁰ ont retardé ou retardent encore la déferlante pressentie de ménages en grandes difficultés financières.

Ensuite, cette crise, a certes fait basculer certains ménages déjà en situation problématique, mais a également entraîné dans la chute de nouveaux publics frappés de plein fouet par le chômage économique, la fermeture obligatoire de certains

747 JEANMART C., McGAHAN E., *op.cit.*

748 JEANMART C., Les ménages en situation de surendettement : profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières, 2019 (disponible sur le site de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, <https://observatoire-credit.be/fr>). Steunpunt Mens en Samenleving, Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2018. Onderzoeksrapport, 2019 (disponible sur le site du SAM, <https://www.samvzw.be/>).

749 JEANMART et McGAHAN E., COVID-19, recto-verso : des « gagnants » et des « perdants », 2021 (disponible sur le site internet de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en FR et en NL, <https://observatoire-credit.be/fr>).
JEANMART C. et McGAHAN E., L'impact de la crise sur le secteur de la médiation de dettes, 2021 (disponible sur le site internet de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, <https://observatoire-credit.be/fr>).

750 Voir notamment la note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (<https://www.luttepauvrete.be/note-interfederale-sur-l'impact-de-la-crise-du-covid-19-dans-les-situations-de-pauvrete-et-de-precarite/>) ou la FAQ spéciale COVID du Portail de la Wallonie sur le surendettement (<http://socialsante.wallonie.be/surendettement/citoyen/?q=node/569>).

commerces, le licenciement ou la maladie. Ces ménages, peu informés et surtout peu accoutumés à faire appel à des services et/ou des dispositifs d'aide, risquent de mettre du temps, trop de temps, avant de pouvoir ou de vouloir pousser les bonnes portes.

Il est indéniable que les conséquences économiques de cette crise se ressentiront longtemps dans les années à venir. Il est à craindre qu'elles viennent bousculer ou faire exploser toutes les statistiques et les tendances actuelles.

3. Recouvrement de créances : législations, pratiques et constats

Parler de recouvrement, c'est avant tout soulever la problématique du coût qu'il va engendrer pour le débiteur qui, par choix, négligence ou, le plus souvent, par manque de moyens, n'est pas ou n'a pas été en mesure d'honorer sa dette dans les délais.

Le défaut de paiement de la dette arrivée à échéance sonne, en effet, le début du recouvrement amiable qui conduit le créancier à déclencher le processus de récupération des impayés et ouvre ainsi la porte aux coûts et aux frais (rappel, intérêt de retard⁷⁵¹, clause pénale, actes de saisie...) qui viendront gonfler de manière, souvent importante, le montant initial dû.

Dans cette section, nous ferons le point sur la problématique de ces coûts et de ces frais à travers les règles et les pratiques qui régissent le paiement et la perception des différentes catégories de dettes. Les particularités de la réglementation qui encadre le recouvrement de créance dit amiable⁷⁵² ainsi que les pratiques constatées sur le terrain seront également analysées. Nous envisagerons uniquement le cadre des relations contractuelles entre un consommateur⁷⁵³ et une entreprise⁷⁵⁴ (B to C). Ensuite, ce sont les procédures de saisies actionnées dans cadre du recouvrement judiciaire qui seront au cœur de l'attention. Nous exposerons leurs particularités et le rôle de l'huissier de justice. Nous reviendrons sur les coûts qu'elles génèrent pour le consommateur et sur les pratiques, les constats qu'elles suscitent sur le terrain, notamment concernant les publics précarisés confrontés à l'« *effet boule de neige* » de la dette.

751 Appelés aussi intérêts moratoires.

752 Loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur, M.B., 29 janvier 2003, p. 3644.

753 Au sens de l'article I.1, 2° du Code de droit économique.

754 Au sens de l'article I.1, 1° du Code de droit économique.

3.1. Le coût du recouvrement : des frais, des intérêts de retard et des clauses pénales

Que la dette soit d'origine contractuelle, réglementaire ou encore légale, il semble légitime que le créancier puisse prévoir que les frais et les coûts subis du fait du non-paiement, puissent être réclamés et supportés entièrement par le débiteur défaillant. Tout est cependant une question de légalité et de proportionnalité.

3.1.1. Des conditions contractuelles connues et acceptées

La plupart des dettes qui grèvent le budget des ménages sont d'origine contractuelle. Les engagements respectifs des parties sont donc formalisés dans un contrat et ses conditions générales, en ce compris donc, les conséquences financières en cas d'inexécution dans le chef du débiteur⁷⁵⁵.

Souvent oubliées, négligées, mises de côté par le consommateur, il convient de rappeler toute l'importance que revêtent ces conditions générales et les implications juridiques qu'elles entraînent pour les parties.

Ainsi, l'existence de conditions générales ne suffit pas à elles seules pour que le créancier puisse les invoquer à l'égard du débiteur. Faisant corps avec le contrat, il faut en effet qu'il puisse être prouvé qu'elles ont fait l'objet d'un accord entre les parties et qu'elles sont donc bien « *entrées dans le champ contractuel* ».

C'est ce qu'on appelle le principe de l'opposabilité des conditions générales⁷⁵⁶. Ce principe suppose le respect de deux conditions cumulatives. Au plus tard au moment de la conclusion du contrat :

- a. le débiteur doit avoir eu la possibilité réelle et raisonnable de connaître l'existence et le contenu des conditions générales⁷⁵⁷
- b. ET doit les avoir acceptées de manière certaine.

Concernant la condition de connaissance, celle-ci doit s'apprécier au cas par cas en tenant compte de la lisibilité, de la visibilité et de la clarté des conditions générales⁷⁵⁸.

Il est ainsi généralement admis que cette prise de connaissance est respectée lorsque les conditions générales figurent au verso du contrat soumis à la signature du

755 On soulignera sur ce point que pour la plupart de ces dettes, il fréquemment fait recours au contrat dit d'adhésion. Dans ce type de contrat, l'entreprise impose, de manière non négociable, les obligations et les clauses contractuelles, le débiteur n'ayant d'autre faculté que de signer ou non le contrat.

756 Cette théorie n'est pas régie par une disposition spécifique dans le Code civil mais repose sur les principes de base du droit des obligations et fait l'objet de nombreux développements jurisprudentiels et doctrinaux.

757 Cass. (1^{er} ch.), 20 avril 2017 (C.16.0341.F), Revue internationale du droit des affaires, 2017, liv. 123, p. 54.

758 STEENOOT R., « *Tegenwerpbaarheid van algemene voorwaarden* » note sous J.P. Etterbeek, 6 mai 2010, J.J.P., 5-6/2012, p. 369 et svt. ; BOSMANS M. « *Chronique de jurisprudence. Les conditions générales en matière contractuelle* », J.T., 1981, 18.

consommateur ou lorsque le recto mentionne clairement que celles-ci se trouvent au verso. Par contre, ce n'est pas le cas si le créancier renvoie simplement le consommateur au site internet sur lequel figurent les conditions générales.

Concernant la condition d'acceptation, celle-ci peut être expresse ou tacite pour autant qu'elle soit certaine⁷⁵⁹. Il en est ainsi en cas de signature en bas du document mentionnant les conditions générales ou de la signature d'un document annexe faisant explicitement référence aux conditions.

Il appartient au créancier qui entendrait faire application des conditions générales, d'apporter la preuve que celles-ci ont bien été portées à la connaissance et ont été acceptées par le débiteur. À défaut, la conséquence est donc importante pour le créancier étant donné que si cette double preuve n'est pas établie, les conditions générales, en ce compris les conséquences en cas d'inexécution, ne pourraient tout simplement pas être invoquées.

Ont ainsi été jugées inopposables :

- les conditions générales qui ne figurent pas au verso du contrat même si le consommateur a signé la clause classique selon laquelle il déclare avoir pris connaissance des conditions générales au verso et qu'il les approuve intégralement⁷⁶⁰ ;
- les conditions générales figurant uniquement au dos des factures⁷⁶¹ ;
- les conditions générales rédigées dans un caractère minuscule⁷⁶².

Ce principe juridique est très largement méconnu des débiteurs les amenant régulièrement à s'acquitter de frais et d'intérêts qui légalement ne sont pas justifiés. Par conséquent, afin de protéger les droits des parties et surtout d'éviter pour le débiteur les abus et les mauvaises surprises en cas de défaut de paiement, il serait sans doute utile de généraliser un modèle commun de clauses portant sur les conséquences des défauts de paiement et la procédure de recouvrement. L'objectif serait en tous les cas de veiller à ce qu'elles soient portées correctement à l'attention du débiteur par un encart et/ou une typographie particulière, mais aussi de les rendre plus lisibles et compréhensibles.

3.1.2. La légalité des frais, des intérêts de retard et de la clause pénale

Une fois passée l'épreuve de l'opposabilité des conditions générale, il y a lieu de s'intéresser à la légalité des frais et coûts réclamés dans l'éventualité de l'inexécution du débiteur.

759 PHILIPPE P., CHAMMAS M., « *L'opposabilité des conditions générales* », in *Le processus de formation du contrat*, Bruxelles, Larcier, 2004, CUP, vol. 72, p. 257.

760 J.P. Etterbeek, 22 septembre 2009, 5-6/2012, p.367 Dans le même sens : Anvers, 2 novembre 2009, NjW, p. 702.

761 J.P. Ciney, 8 juillet 2019, 11-12/2019, p. 687.

762 J.P. Etterbeek, 13 avril 2010, 5-6/2012, p. 374.

La liberté contractuelle sur laquelle reposent ces relations juridiques est loin d'être totale tout, particulièrement dans les contrats entre entreprise et consommateur.

En effet, tant le Code civil⁷⁶³ que le Code de droit économique, sur base de la théorie des clauses abusives⁷⁶⁴, mais aussi différentes législations particulières⁷⁶⁵, viennent l'encadrer, la limiter, voire la sanctionner afin de protéger le consommateur, considéré comme la partie faible dans les relations B to C. À cela s'ajoutent les principes, les analyses et les enseignements issus de la doctrine et de la jurisprudence particulièrement abondants sur l'examen des clauses contractuelles qui régissent les rapports entre créancier et consommateur⁷⁶⁶.

Les clauses prévoyant des intérêts de retard et/ou une clause pénale n'échappent pas à la règle. Elles sont d'ailleurs spécifiquement réglementées, non seulement par le Code civil⁷⁶⁷ mais également, lorsqu'il s'agit de contrat de consommation, par les articles VI.83, 17°, 24° et VI.84 du livre VI du Code de droit économique, consacrés aux clauses abusives.

Ainsi, l'article 1153, alinéas 1 à 3 du Code civil régit les intérêts de retard et stipule qu'en cas de retard de paiement d'une somme d'argent, des dommages et intérêts sont dus au taux légal, à dater de la mise en demeure⁷⁶⁸.

Quant à l'article 1226 du même Code, il définit ce qu'il y a lieu d'entendre par clause pénale, à savoir, « *celle par laquelle une personne s'engage à payer, en cas d'inexécution de la convention, une compensation forfaitaire pour le dommage éventuellement subi par suite de l'inexécution* ».

Par ces articles, le créancier est en droit de réclamer des intérêts de retard et une compensation par la seule preuve de l'inexécution imputable au débiteur.

En raison du caractère supplétif⁷⁶⁹ de ces dispositions, les parties peuvent conventionnellement s'accorder sur le montant de la clause pénale⁷⁷⁰ réclamée et sur le taux fixé au titre d'intérêt moratoire.

Toutefois, le droit belge ayant reconnu à ces clauses un caractère indemnitaire et non punitif, la fixation de ce taux et de ce montant devra toujours s'apprécier au regard

763 De manière résiduaire.

764 C.D.E., VI 82 à 86.

765 Comme par exemple art. VII.106 C.D.E. en matière de crédit à la consommation ; Art. VII. 147/22 C.D.E. en matière de crédit hypothécaires ; Art. 119 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, tel que modifié par la loi du 31 juillet 2017 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018).

766 Auxquels s'ajoutent également les avis de la Commission des clauses abusives.

767 Articles 1153, 1226 et 1231 C.C.

768 Excepté dans le cas où la loi les fait courir de plein droit (art. 1153, al.3 C.C.).

769 Cela signifie que ces dispositions s'appliquent sauf si les parties s'en écartent par des clauses ou des dispositions particulières.

770 Soit sous la forme d'un montant forfaitaire ou soit d'un pourcentage fixé sur base du montant en capital de la dette.

non pas du préjudice réellement subi par l'entreprise du fait de l'inexécution, mais susceptible de l'être.

N'étant pas dupe quant à la tentation que pourraient avoir les entreprises d'apprécier plus largement que de raison ce préjudice, le législateur a donné la possibilité au juge de sanctionner d'office les clauses qui violeraient manifestement ce caractère indemnitaire.

Ainsi, concernant les intérêts de retard moratoires, le juge peut réduire le taux conventionnel fixé sans qu'il puisse être inférieur au taux de l'intérêt légal en vigueur⁷⁷¹.

De même, à propos des clauses pénales, le juge a le pouvoir de les réduire quand leur montant forfaitaire est supérieur au montant du dommage que les parties pouvaient raisonnablement prévoir lors de la conclusion du contrat⁷⁷².

Ajoutons que, lorsqu'il s'agit d'un contrat entre une entreprise et un consommateur, le législateur, soucieux de protéger ce dernier en tant que partie faible, a prévu dans le cadre du Code de droit économique des dispositions spécifiques à l'égard des clauses pénales entraînant des sanctions plus radicales que celles prévues dans le Code civil.

En effet, en application de la théorie des clauses abusives⁷⁷³, le juge doit d'office annuler la clause pénale qui, en raison du montant réclamé et/ou de son libellé, pêcherait par son absence de caractère indemnitaire⁷⁷⁴, mais aussi de réciprocité⁷⁷⁵ et d'équivalence⁷⁷⁶.

Il a été ainsi jugé pour absence de réciprocité :

- la clause qui prévoit au profit du vendeur une indemnité forfaitaire et un intérêt de retard au taux convenu obtenu automatiquement du seul manquement du consommateur alors que ce dernier, pour obtenir la même compensation, devra apporter la preuve du préjudice subi en relation causale avec le manquement imputé au vendeur⁷⁷⁷ ;
- la clause prévoyant une indemnité forfaitaire de 10 % cumulée avec un montant de 7,50 euros à titre de frais administratifs pour une lettre non recommandée⁷⁷⁸ ;

771 Art.1153, al. 5 C.C. Sous réserve de l'application de l'article 1907 C.C. en matière de prêt.

772 Art. 1231, §1^{er} C.C.

773 Le législateur a établi en l'article VI. 83 du C.D.E., une liste noire de trente-trois clauses réputées abusives en toutes circonstances. En présence d'une telle clause, le juge n'a aucun pouvoir d'appréciation et celle-ci devra d'office être écartée. Cette disposition est d'ordre public, les parties ne peuvent y déroger.

774 Art.VI. 83.24°C.D.E. « est abusive les clauses qui ont pour objet de fixer des montants de dommages et intérêts réclamés en cas d'inexécution ou de retard dans l'inexécution des obligations du consommateur qui dépassent manifestement l'étendue du préjudice subi par l'entreprise ; J.P. Grâce-Hollogne, 25 mai 2021, J.L.M.B., 2021, p. 1923

775 Art. VI. 83, 17°C.D.E. « est abusive les clauses qui ont pour objet de déterminer le montant de l'indemnité due par le consommateur qui n'exécute pas ses obligations sans prévoir une indemnité du même ordre à charge de l'entreprise qui n'exécute pas les siennes ; J.P. Anvers, 2^{ème} canton, R.W., 2015-2016, liv. 4, p. 157 ; Liège, (20^{ème} ch.), 3 décembre 2015, J.L.M.B., 2017, p. 310.

776 Art. VI.84, §1^{er}, al. 2 C.D.E.

777 Thuin, 18 janvier 2016, J.J.P., 2016, p.270.

778 J.P. Bruges, 3^{ème} canton, 26 février, J.J.P., 2017, p.58.

- la clause qui, dans le cadre d'un contrat de crédit à la consommation, prévoit la déduction d'intérêts conventionnels en cas d'inexécution de la banque alors que l'inexécution du consommateur entraîne, pour celle-ci, le droit à une clause pénale et à un taux d'intérêt majoré⁷⁷⁹.

Bien que ces dispositions soient largement connues des praticiens et régulièrement appliquées en jurisprudence, on peut émettre une certaine réserve quant à leur efficacité à protéger le consommateur.

En effet, sauf à faire face à un débiteur au fait du droit, la possible contestation de la légalité et, par conséquent, du caractère éventuellement non indemnitaire ou abusif de ces clauses ne sera rendue effective que par le passage devant le juge voire, le cas échéant, devant un professionnel de la médiation de dettes. En dehors de ces éventualités, dans la majorité des cas, les débiteurs, pris dans la tourmente du recouvrement, s'acquittent de montants qui s'avèrent largement disproportionnés.

Sachant que le créancier est généralement à l'initiative de l'assignation en justice, ce constat prend encore un poids supplémentaire. En effet, de plus en plus d'entre eux semblent préférer ne pas recourir aux procédures judiciaires « *traditionnelles* », trop coûteuses, trop longues, trop risquées peut-être... au profit d'un recouvrement amiable davantage offensif et dont ils ont la maîtrise.

Par ailleurs, la jurisprudence est de plus en plus encline à prendre en compte le dommage réellement subi et les circonstances entourant la défaillance du consommateur au détriment du dommage prévisible.

Enfin, soulignons qu'au regard de la jurisprudence des instances européennes, « *lorsque les clauses contractuelles reflètent des dispositions législatives ou réglementaires impératives, elles ne doivent plus être soumises au contrôle juridictionnel tant il est légitime de présumer que le législateur en les imposant a respecté un équilibre entre l'ensemble des droits et des obligations des parties.* »⁷⁸⁰.

3.2. Vers une limitation et un plafonnement des frais et coûts

En tous les cas, cette problématique préoccupe le législateur belge, tant fédéral que régional.

Ces dernières années, diverses réglementations déterminant et plafonnant les frais et coûts à charge du consommateur en cas de défaillance ont d'ailleurs été adoptées. Cependant, elles ne concernent que certains secteurs et protègent donc le consommateur uniquement dans certains contrats, voire uniquement pour certains frais.

779 J.P. Wavre (2^{ème} canton), 22 décembre 2015, J.P.P., 2016, p. 435.

780 En ce sens, C.J.U.E., (1^{er} ch.), 21 mars 2013, C-92/11 ; C.J.U.E., (5^{ème} ch.), 5 juillet 2016, C-7/16 ; C.J.U.E., (8^{ème} ch.), 7 décembre 2017, C-446/17. ; Cass. (1^{er} ch.), 3 juin 2010, C.08.0581.N ; Cass. (1^{er} ch.), 9 septembre 2016, C.15.0454.N.

Il en est ainsi :

En matière de crédit à la consommation⁷⁸¹ et de crédit hypothécaire⁷⁸² :

- les frais de rappel sont plafonnés à 7,50 euros⁷⁸³ et limités à un envoi par mois ;
- le taux d'intérêt de retard convenu ne peut pas être plus élevé que le taux débiteur en vigueur au moment du défaut de paiement, majoré d'un coefficient de 10 % au maximum ;
- les pénalités sont limitées à concurrence de 10 % calculés sur la tranche du solde restant dû comprise jusqu'à 7500 euros et de 5 % sur la tranche supérieure à ce montant.

Pour les crédits hypothécaires à but immobilier, ces pénalités s'élèvent à trois mois d'intérêts, calculés au taux débiteur sur le solde restant dû⁷⁸⁴.

En matière de téléphonie/télécommunication⁷⁸⁵ :

- le premier rappel écrit est gratuit (courrier, SMS, courriel⁷⁸⁶) avec un maximum de 10 euros pour les rappels écrits suivants ;
- le taux d'intérêt de retard est fixé au taux d'intérêt légal⁷⁸⁷.

En matière de fourniture de gaz et d'électricité, tant en Région wallonne qu'en Région de Bruxelles-capitale⁷⁸⁸ :

- les frais sont limités à 7,50 euros pour un rappel et à 15 euros pour la mise en demeure avec un maximum par an et par énergie fixé à 55 euros ;
- le taux d'intérêt de retard est fixé au taux d'intérêt légal.

On ne peut que soutenir ces interventions législatives. Elles s'inscrivent dans une démarche préventive et permettent de cadenciser, en amont, les appétits « *cupides* » de certains créanciers dans des secteurs où le montant de l'endettement est souvent important. On peut cependant en questionner la cohérence, le bien-fondé et la

781 Art. VII.106 C.D.E.

782 Art. VII. 147/22 C.D.E.

783 Augmenté des frais postaux en vigueur.

784 Art. VII. 147/23 C.D.E.

785 Art. 119 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, tel que modifié par la loi du 31 juillet 2017 portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018)

786 Ce type d'envoi ne peut se faire que moyennant l'accord de l'abonné.

787 En 2021, ce taux s'élève à 1,75 euros.

788 Pour la Région wallonne : art. 30 ter de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations du service public dans le marché de l'électricité tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2018 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations du service public dans le marché de l'électricité. Pour la Région de Bruxelles-Capitale : art. 25sexies, §2 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale ; art. 20quater, §1^{er} de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en région de Bruxelles-Capitale.

pertinence pour le consommateur appelé à payer des coûts de rappel notamment différents en fonction du type de dette.

C'est en tous les cas ce que soutiennent de plus en plus d'intervenants qui, depuis plusieurs années, plaident pour l'adoption d'une loi impérative règlementant et plafonnant le montant des frais de rappel, le taux des intérêts moratoires et les clauses pénales pour tous les secteurs dans le cadre des contrats entre entreprise et consommateur.

À ce titre, une proposition de loi⁷⁸⁹ visant à encadrer et limiter les frais à charge du consommateur dans la phase de recouvrement amiable de sa dette a été déposée à la Chambre des représentants et est, à l'heure actuelle, en cours de travaux.

Cette proposition prévoit notamment que :

- les frais de rappel ne peuvent pas dépasser 3 euros (augmentés des coûts d'envoi justifiés) ;
- le taux de l'intérêt de retard est fixé au taux de l'intérêt légal⁷⁹⁰ ;
- le montant total de l'indemnité forfaitaire ne dépasse pas 25 % du prix du bien ou service, sur la tranche comprise entre 1 et 7.500 euros et de 20 % sur la tranche supérieure à ce montant⁷⁹¹.

Enfin, pour l'ensemble de la procédure de recouvrement amiable, le montant total dû par le consommateur ne pourrait pas dépasser le montant de la dette augmenté de 50 % en ce compris les frais administratifs et d'envoi de mise en demeure dont le montant total ne pourrait pas dépasser 30 euros.

En outre, bien qu'elle ne devrait en principe pas avoir d'incidence sur l'application des législations particulières en vigueur dans les relations B to C, il faudra être attentif à l'impact éventuel de la réforme de notre Code civil (en cours actuellement), et plus particulièrement de l'avant-projet portant création d'un Code civil et y insérant un livre 5 « *Les obligations* ».

Cette réforme vise à veiller à la protection du consommateur réputé faible et à encadrer les pratiques en matière de coûts et de frais. L'enjeu est tout autre pour certains acteurs du recouvrement dont notamment les huissiers de justice. Certains d'entre eux y voient la porte ouverte pour défendre et prôner l'instauration d'une procédure simplifiée des

789 Proposition de loi du 5 septembre 2019 modifiant la loi du 20 décembre 2002 relatif au recouvrement amiable en vue de lutter contre les abus, Doc. Parl., Ch. Repr., n°55-0267/001 (travaux en cours).

790 En 2021, ce taux est fixé 1,75 %.

791 Par exemple, pour une dette de 500 euros, l'indemnité forfaitaire ne pourra pas être supérieure à 125 euros. Pour une dette de 8500 euros, elle sera au maximum de 2075 euros : 1875 (25 % de 7500) + 200 (20 % de 1000).

créances dans les relations B to C, inspirée voire calquée sur celle en vigueur pour les créances dites incontestées B to B⁷⁹².

3.3. Le recouvrement de dettes amiable

À dater du défaut de paiement à l'échéance prévue, la dette entame le parcours de son recouvrement tout d'abord dans une phase amiable. Il sera jalonné de rappels, de mise en demeure, voire, en bout de course, d'une assignation en justice qui marquera alors le début du recouvrement judiciaire.

À ce stade, les créanciers peuvent procéder eux-mêmes à la récupération de leur dette. Toutefois, ils sont de plus en plus nombreux à externaliser leur contentieux et à faire appel à des opérateurs tels que des sociétés de recouvrement ou encore des huissiers de justice ou des avocats.

Le recouvrement de créance, on l'a dit, est un véritable marché que se partagent ou, plus exactement, se disputent ces différents intervenants qui en ont fait une activité commerciale à part entière⁷⁹³.

Face à une activité en pleine extension, aux constats de nombreux abus et autres dérives⁷⁹⁴ et au souci de protéger le consommateur en lui évitant l'effet boule de neige frappant sa dette, le législateur a, par la loi du 20 décembre 2002⁷⁹⁵, pris la décision de réglementer le recouvrement de dettes amiable aussi bien au niveau du recouvrement en tant que tel et que de l'exercice même de l'activité.

Toutefois, force est de constater que, animés par les retours lucratifs de cette activité, certains opérateurs n'hésitent pas à contourner l'esprit de la loi à leur profit, au détriment des intérêts du consommateur.

792 Procédure de recouvrement des dettes d'argent non contestées réglementée par les articles 1394/20 et suivants du Code judiciaire (entrée en vigueur le 2 juillet 2016). Cette procédure vise toute dette non contestée contractée entre deux entreprises qui a pour objet une somme d'argent certaine et exigible, peu importe le montant. À l'initiative d'un avocat, l'huissier de justice envoie au débiteur une sommation de payer. À compter de la sommation, le débiteur dispose d'un délai d'un mois pour réagir. À défaut de paiement intégral, de contestation justifiée de la dette ou d'une demande de facilités respectée, l'huissier dresse un procès-verbal de non-contestation qui reçoit ensuite force exécutoire. Le créancier dispose alors d'un titre exécutoire qui lui permet de procéder à l'exécution forcée.

793 Proposition de loi du 30 novembre 2017 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'obligation de citer en conciliation en vue de lutter contre l'industrie de la dette, exposé des motifs, Doc. Parl., Ch. Repr., 2017-2018, n°54-2824/001, p. 3.

794 Proposition de loi du 4 novembre 1999 interdisant certaines formes de recouvrement de créances contre rétribution, Doc.parl., Ch. Repr. 2003-2007, n°50-0223, p. 3 « (...) Le nombre important de ménages qui, à la suite d'une perte d'emploi ou d'autres revers, sont confrontés à des difficultés financières, profite manifestement aux activités de ce type d'entreprises (agence de recouvrement). On assiste dans le même temps à une augmentation du nombre de plaintes relatives à certains agissements qui ont cours dans ce secteur. Les agences de recouvrement recourent généralement à la lettre de menace ou au coup de téléphone comminatoire. La brutalité dont elles font preuve ne débouche que trop souvent sur des tentatives d'intimidation manifestes. Une des plaintes qui revient fréquemment concerne la menace, proférée par ces agences, de recourir à des mesures de recouvrement qu'elles ne sont absolument pas habilitées à prendre, telles que la saisie des biens du débiteur. Parfois, les agences de recouvrement tentent également d'obtenir du débiteur le remboursement des frais de recouvrement, bien que la loi l'interdise ».

795 Loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes consommateur, M.B., 29 janvier 2003, p. 3644.

Une des principales problématiques concerne l'application de l'article 5 de la loi qui règlemente l'interdiction des coûts et les frais pouvant être mis à charge du consommateur du fait du recouvrement.

Le principe est le suivant : ce n'est pas au consommateur de payer le recouvreur de dettes à qui le créancier a choisi de faire appel pour récupérer son dû. Par conséquent, seuls les montants convenus dans le contrat dont découle la dette doivent être réclamés au consommateur. Toute autre rétribution ou indemnité est exclue.

Par ces montants convenus sont donc visés exclusivement : le montant de la dette, les frais de rappel, de mise en demeure effectués par le créancier, les intérêts de retard, la clause pénale tels qu'ils sont prévus dans le contrat⁷⁹⁶ établi entre l'entreprise et le consommateur.

Lors de l'entrée en vigueur de la loi, profitant d'un manque de clarté concernant son champ d'application, certains huissiers n'hésitaient pas à mettre à charge du consommateur sans justification une série de frais en lien direct avec leur intervention : frais de sommation, droits d'acompte, droits de recette, droits de dossier...

La fréquence de cette pratique a fortement diminué pour ensuite disparaître après une intervention du législateur⁷⁹⁷ et de la Chambre nationale des Huissiers de justice⁷⁹⁸ scellant définitivement l'obligation des huissiers de se soumettre à la loi du 20 décembre 2002 et, par conséquent, à l'interdiction de l'article 5.

Toutefois, force est de constater que divers pratiques contestables sont encore à observer :

- a. Des frais et coûts réclamés au débiteur alors qu'ils ne sont pas prévus dans les conditions contractuelles du créancier

Il a été ainsi jugé que dans le cadre du recouvrement d'une redevance de stationnement, les frais de mise en demeure réclamés par l'huissier au débiteur alors qu'ils ne sont pas prévus dans le Règlement redevance, enfreint l'article 5 de la loi du 2 décembre 2020⁷⁹⁹.

- b. Des frais et coûts réclamés au débiteur alors qu'ils ne sont pas légalement autorisés

On voit apparaître dans les conditions générales de certains créanciers, des clauses stipulant que tous les frais du recouvrement amiable et judiciaire seront à charge du consommateur ou encore que ces actes et interventions seront comptabilisés selon

796 Sous réserve de l'examen de la légalité des montants réclamés sur base des principes et dispositions juridiques mentionnés au point 2.1.

797 Art. 38 de la loi du 27 mars 2009 de relance économique modifiant l'article 2 de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable, M.B., 04 avril 2009, p. 25986.

798 Circulaire de la Chambre Nationale des Huissiers de justice, 19 janvier 2010 : <http://www.mediationdedettes.be/Les-directives-et-circulaires-de-la-Chambre-Nationale-des-huissiers-de-justice>

799 J.P.Forest, 15 mai 2018, J.J.P., 2018/11-12, p. 605.

les tarifs fixés par l'arrêté royal du 30 novembre 1976⁸⁰⁰. Rappelons que celui-ci est uniquement d'application dans le cadre de l'office public de l'huissier, autrement dit dans le cadre du recouvrement judiciaire pour lequel il est le seul compétent.

Ces pratiques conduisent donc à mettre sur le dos du consommateur, une série de coûts et de frais supplémentaires et à lui faire supporter malgré lui une charge injustifiée liée au recouvrement de sa dette.

Condamnées par la Commission des clauses abusives et par la jurisprudence⁸⁰¹, ces clauses sont contestables sur plusieurs points. D'une part, car leur caractère est manifestement disproportionné au regard du préjudice subi selon les dispositions réglementant les clauses abusives. D'autre part, car elles portent un coup de canif à l'esprit de la loi, au risque, à terme, de la vider définitivement de sa substance.

Outre le plafonnement des intérêts et des pénalités, on le constate, la garantie d'assurer la protection du consommateur face au recouvrement de sa dette devra passer également par une réflexion et une réforme des pratiques de recouvrement et, par conséquent, de la législation actuelle.

3.4. Pratiques et constats liés au plan de paiement

Devant faire face à des difficultés financières, le consommateur a toujours la possibilité de proposer des plans de paiement à son ou ses créancier(s). Cela lui permet ainsi, à plus ou moins court terme, d'apurer sa dette tout en évitant, si possible, le passage par la case justice.

Au fil du temps, le recours au plan de paiement s'est d'ailleurs étendu, voire même institutionnalisé⁸⁰², tout en restant à la merci du créancier et sans aucune force contraignante. Toutefois, ces pratiques soulèvent certaines questions.

Le montant proposé, dans le cadre de ces plans, est le plus souvent conditionné par les exigences du créancier que ce soit au niveau de la durée du remboursement et/ou du minimum à payer. Face à l'urgence et sous la pression du créancier, le consommateur se retrouve souvent contraint d'accepter des plans qui créent ou risquent de créer, à plus ou moins court terme, des déséquilibres irréversibles dans un budget souvent déjà fortement fragilisé.

800 Arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale.

801 J.P.Ciney, 16 décembre 2019, J.J.P., 11-12/2020, p. 611.

802 Voy. Procédure de recouvrement mise en œuvre par le SPF Finances Cette procédure prévoit différentes étapes pour obtenir des plans de paiement à court, moyen et long terme moyennant le respect de délais maximales et de certaines conditions :

- plan de paiement à court terme de 4 mois maximum après la date d'échéance sans conditions, ni formalités particulières ;
- plan de paiement à moyen terme de 4 à 12 maximum après l'apparition de la dette moyennant un examen de la demande et de la capacité de paiement ;
- plan de paiement à long terme de plus de 12 mois et maximum 60 mois appelé le règlement administratif de dettes (R.A.D.) moyennant l'examen de la demande par le Directeur régional.

Un autre point concerne l'impact des versements effectués sur l'apurement de la dette. En effet, le consommateur se retrouve souvent malgré les paiements effectués, face à un puits sans fond, face à une dette qui n'en finit pas. Cela résulte du maintien des intérêts de retard et du jeu de l'imputation des paiements⁸⁰³, lequel affecte le versement d'abord au remboursement des frais et pénalités, ensuite des intérêts et enfin du capital.

Enfin, reposant uniquement sur un accord du créancier, le plan de paiement place le consommateur en position de fragilité ne le protégeant ni des intérêts qui continuent à courir, ni d'un revirement du créancier qui déciderait, sans justification, de poursuivre le recouvrement.

Tout cela laisse à penser, que dans certains cas, ces plans de paiement ne sont pas pertinents, notamment si la dette est élevée et/ou si le débiteur est en équilibre budgétaire précaire. En outre, la propension de certains créanciers à accorder ces plans semble davantage fondée sur leurs propres intérêts (notamment économiques) plutôt que sur la volonté de soutenir le consommateur en difficulté.

3.5. Le recouvrement de dettes judiciaire

L'absence de paiement ou d'un arrangement à l'issue de l'échéance prévue dans la mise en demeure, ultime sommation pour le débiteur de s'exécuter, marque généralement la fin de la phase dite amiable du recouvrement. Il est désormais du droit du créancier, privé en tous les cas⁸⁰⁴, d'assigner en justice le débiteur défaillant afin de faire reconnaître la légalité et l'exigibilité de sa créance et de voir ce dernier condamné à l'exécuter⁸⁰⁵. Le coût de l'accès à la justice, la peur, la réticence ou l'incompréhension que suscite l'institution judiciaire, l'absence « *supposée* » d'arguments juridiques de contestation peuvent sans doute en partie expliquer que plus de 60 % des demandes en recouvrement de créance aboutissent à un jugement du débiteur par défaut⁸⁰⁶.

Ce passage par la case justice constitue une nouvelle étape, synonyme généralement pour le débiteur de frais de justice et autres dépenses⁸⁰⁷ liés à la procédure et à sa condamnation, venant ainsi s'ajouter au montant d'une dette déjà en souffrance.

Armé de son jugement, le créancier dispose désormais d'un titre exécutoire. Tel un sésame, il lui ouvre les portes, si nécessaire, des voies d'exécution forcée que sont les procédures de saisie-exécution.

803 Conformément à l'article 1254 du Code civil.

804 Sous réserve du créancier qui dispose d'un acte authentique qui a valeur de titre exécutoire. On soulignera que conformément au Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, l'Administration fiscale (Administration générale de la perception et du recouvrement), quant à elle, se délivre une contrainte (dans le cas d'impôts des personnes physiques) ou procède à l'inscription au registre de perception et de recouvrement (dans le cas de la TVA et du droit de mise au rôle), contrainte et inscription qui ont la valeur d'un titre exécutoire.

805 Le créancier, institution publique, dispose du pouvoir de se délivrer un titre exécutoire (registre de perception et de recouvrement, contrainte...).

806 BERTHE A., « *L'injonction de payer* », *Ius&Actores*, 2016/3, Larcier, p. 57.

807 Droits de mise au rôle, indemnité de procédure...

On distingue trois types de procédure d'exécution selon la nature des biens sur lesquels porte la saisie :

- a. la saisie-arrêt exécution⁸⁰⁸ qui porte sur toute somme d'argent⁸⁰⁹ appartenant au débiteur et se trouvant entre les mains d'un tiers.

Les plus courantes sont les saisies sur les revenus du travail et sur les comptes bancaires.

- b. la saisie-exécution mobilière⁸¹⁰ qui porte sur les biens meubles appartenant au débiteur dont le prix obtenu par leur vente sera affecté au remboursement de sa dette.
- c. la saisie-exécution immobilière⁸¹¹ qui porte sur le bien immeuble dont est propriétaire le débiteur et dont le prix obtenu servira au remboursement de sa dette.

A ce stade du recouvrement, l'huissier de justice, garant et exécutant du pouvoir judiciaire, retrouve alors sa position monopolistique en charge de signifier le titre exécutoire au débiteur et d'actionner, le cas échéant, la procédure de saisie.

3.5.1. Difficulté d'identifier le stade du recouvrement

Nous avons déjà souligné l'ambivalence du statut de l'huissier, alliant à la fois des fonctions publiques et privées qui, dans le cas du recouvrement de créance, peuvent se cumuler.

Cette situation n'est pas sans créer une certaine confusion dans le chef des débiteurs qui, assimilant généralement l'intervention de l'huissier aux procédures de saisies, identifient souvent difficilement à quel stade du recouvrement l'huissier intervient. Ils cèdent, par conséquent, plus facilement à la pression ou n'utilisent pas les éventuels recours dont ils pourraient se prévaloir.

Sur ce point, des éléments peuvent permettre au débiteur de déterminer le cadre d'intervention de l'huissier comme par exemple :

- lorsqu'il intervient dans le cadre du recouvrement judiciaire, la référence au titre exécutoire (jugement, contrainte fiscale) figure dans l'acte accompli par l'huissier ;
- lorsqu'il intervient dans le cadre du recouvrement amiable, l'huissier de justice doit notamment faire figurer dans les courriers envoyés le texte suivant « *Cette lettre concerne un recouvrement amiable et non un recouvrement judiciaire* »

808 Cette procédure est régie par les articles 1539 à 1544 du Code judiciaire.

809 Également, le cas échéant, sur des instruments financiers comme des actions, des obligations.

810 Cette procédure est régie par les articles 1499 à 1538 du Code judiciaire.

811 Cette procédure est régie par les articles 1560 à 1654 du Code judiciaire.

(*assignation au tribunal ou saisie*) » dans un alinéa séparé, en caractère gras et dans un autre type de caractère^{812, 813}.

Ajoutons à cette confusion, l'utilisation de courriers et d'actes aux langages et formules juridiques souvent techniques, jargonneux, voire archaïques qui rendent la compréhension et la lisibilité des informations particulièrement compliquées pour les débiteurs notamment plus vulnérables.

Depuis quelques années, certains professionnels du droit (notaire, huissier de justice...) ont pris l'initiative de s'engager dans la démarche du langage juridique clair⁸¹⁴ en retravaillant et récrivant certains actes au regard de cette approche⁸¹⁵.

3.5.2. Des procédures aux coûts importants

La mise en œuvre d'une saisie entraîne pour le débiteur l'entrée dans une procédure relativement lourde et surtout des coûts et des frais particulièrement importants qui s'élèvent, par exemple, dans le cas d'une saisie-exécution mobilière, à un montant souvent proche des 350 euros⁸¹⁶.

Pour rappel, agissant dans le cadre de ses activités monopolistiques, l'huissier est en droit de percevoir des émoluments⁸¹⁷ pour les actes qu'il pose en matière de recouvrement judiciaire conformément aux tarifs fixés par l'arrêté royal du 30 novembre 1976⁸¹⁸.

On le sait, le caractère désuet, inadapté, interprétable, excessivement complexe, inintelligible et opaque de ce tarif n'est plus à démontrer⁸¹⁹. Il plonge le débiteur dans l'incompréhension, voire dans la consternation, le réduisant à devoir subir des coûts sur lesquels il n'a pas de moyen d'action.

812 Art. 6, §2, 6° de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur.

813 On notera sur ce point que dans le cadre d'une proposition de loi, il est proposé, d'interdire aux huissiers et avocats de faire usage des signes représentatifs de la profession tels que la balance de justice lorsqu'ils interviennent dans le cadre du recouvrement amiable de dettes afin d'éviter toute confusion dans le chef du débiteur Proposition de loi du 5 septembre 2019 modifiant la loi du 20 décembre 2002 relatif au recouvrement amiable en vue de lutter contre les abus, Doc. Parl., Ch. Repr., n°55-0267/001, p.7.

814 Approche centrée sur la manière de parler et d'écrire de façon précise et efficace dans l'objectif de rendre le droit plus, adapté, accessible et intelligible auprès des justiciables (ASBL Droits Quotidiens <https://www.droitsquotidiens.be/fr> / Helder Recht <https://www.helderrecht.be/nl>).

815 Pour information, la Chambre nationale des huissiers de justice met à dispositions des huissiers des actes types rédigés selon le langage juridique clair. Cette démarche est également encouragée par l'Ombudsman des huissiers de justice (Ombudsman des huissiers de justice, Rapport annuel 2018-2019, p.17 : <https://www.ombudshuissier.be/rapport-annuel>).

816 Pour information, le coût total d'une procédure de saisie exécution mobilière de la signification du titre exécutoire à la vente des biens peut être estimé à plus de 2000 euros (« *Petit guide de la vente mobilière forcée à la salle de vente des huissiers de justice de la Région de Bruxelles-Capitale* » Centre d'appui aux services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale, 2020, p. 9 : <https://www.mediationdedettes.be/Petit-guide-de-la-vente-mobiliere-forcee-a-la-Salle-de-vente-des-Huissiers-de>).

817 Honoraires et rétributions des actes accomplis par un officier ministériel tarifés par l'autorité publique.

818 Arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations.

819 Voir notamment Ombudsman des huissiers de justice, Rapport annuel 2018-2019, *op.cit.*, p.15.

Parmi ces frais, on pointera notamment le droit de recette, payé par le débiteur lorsqu'il s'acquitte du montant total de sa dette entre les mains de l'huissier et le droit d'acompte⁸²⁰ que l'huissier perçoit à chaque paiement échelonné reçu du débiteur. Ce droit d'acompte, calculé en fonction du montant des versements effectués, allonge le temps de remboursement, engendre un coût supplémentaire non négligeable et pénalise les débiteurs qui effectuent de faibles versements⁸²¹.

Sur ce point, soulignons qu'une proposition de loi a été déposée en vue de diminuer ces droits en les réduisant de moitié⁸²² de manière à les aligner sur les frais de gestion réels de l'huissier de justice. Elle prévoit, en outre, d'interdire la perception d'un droit d'acompte lorsque les remboursements sont inférieurs à 50 euros afin de préserver les débiteurs les plus précarisés contre une augmentation trop importante de leur dette principale.

Mais il est clair que c'est de manière globale qu'une adaptation, une simplification et une revalorisation de ce tarif sont plus que nécessaires et urgentes. On l'a dit, il s'agit là d'un chantier délicat, sensible et aux enjeux importants tant pour les huissiers que pour les débiteurs.

3.5.3. Des procédures aux moyens et aux résultats problématiques

a. La saisie exécution mobilière comme moyen de pression

À défaut de revenus saisissables, l'huissier de justice a la possibilité de recourir à la saisie exécution sur les meubles du débiteur dont la vente permettra d'apurer la dette en souffrance.

Or, la saisie mobilière atteint rarement cet objectif, mais est surtout et avant tout un instrument de pression⁸²³ permettant de contraindre ou de résigner le débiteur au paiement complet et immédiat de sa dette ou à convenir d'un plan de paiement.

Il est en effet constaté qu'un pourcentage dérisoire de saisies mobilières initiées aboutissent à la vente publique des biens⁸²⁴.

820 Art. 8 de l'arrêté royal du 30 septembre 1976, précité. Le droit de recette est fixé à 1 % du montant de la dette en principal et intérêts avec un maximum de 12,67 euros et un maximum de 125,67 euros augmenté de la TVA à 21 %. Le droit d'acompte varie en fonction du montant du versement. Par exemple, pour un montant compris entre 0 à 24,99 euros, ce droit est de 2.61 euros augmentés de la TVA à 21 % (tarif 2021).

821 Pour une dette de 300 euros (principal et intérêts) avec un plan de remboursement de 10 euros par mois, à chaque paiement mensuel, l'huissier perçoit un droit d'acompte de 2,61 euros (tarif 2021) + 21 % de TVA soit 3.15 euros. Cette dette sera remboursée en près de 44 mois alors qu'elle aurait pu en principe l'être en 30 mois avec un surcoût de 138 euros.

822 Proposition de loi du 16 septembre 2019 modifiant l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations concernant les droits de recette et les droits d'acompte, Doc. Parl., Ch., repr. 55-0340/001.

823 Mutations et facéties d'une profession méconnue, *op.cit.*, p. 162.

824 Petit guide de la vente mobilière forcée à la salle de vente des huissiers de justice de la Région de Bruxelles-Capitale, *op.cit.*, p.4.

La proportionnalité de vente dite déficitaire dès lors qu'elle permet à peine ou au maximum de couvrir les frais de la procédure, est en effet majoritaire compte tenu des coûts que cette procédure entraîne⁸²⁵, de la valeur estimée souvent peu significative des meubles saisis, des conditions peu optimales de la vente publique.

Face à des ménages en situation de précarité, souvent privés de revenus saisissables et rarement propriétaires de leur logement, les saisies mobilières constituent généralement le seul moyen d'action dont dispose l'huissier à leur égard. Ce constat est d'autant plus problématique que face à la pression et à la crainte de l'enlèvement de leurs seuls biens, ils se résignent souvent à effectuer des versements partiels d'un montant dérisoire au détriment d'un équilibre budgétaire déjà fragile, sinon déficitaire.

Face à une dette qui ne cesse d'augmenter, à de paiements partiels qui couvrent à peine les frais, au risque de voir, à la moindre entorse au plan de paiement, la procédure réactivée et un nouveau jour de vente fixé, les débiteurs, sans solution durable, se retrouvent dans une situation de tension permanente les plongeant si ce n'est dans le surendettement, en tous les cas dans une précarité plus grande.

Certes, face aux ventes déficitaires ou aux pratiques abusives⁸²⁶, des recours existent.

L'article 866 du Code judiciaire prévoit que les actes de procédure posés par un huissier seront à sa charge s'ils entraînent des frais inutiles, voire l'expose au paiement de dommages et intérêts.

Ainsi l'huissier de justice est tenu d'éviter d'entamer une procédure d'exécution trop onéreuse ou disproportionnée. Il est de son devoir d'informer le créancier dès que possible du maigre résultat que la procédure d'exécution forcée entamée va lui rapporter⁸²⁷.

Il en va de sa propre responsabilité.

Notons qu'une fois l'information transmise, il en va alors de la responsabilité du créancier de décider de poursuivre ou non les procédures d'exécution en cours⁸²⁸.

Ces pratiques peuvent également être condamnées sur base de la théorie de l'abus de droit. Le titulaire d'un droit, commet un abus de droit, lorsqu'il exerce celui-ci en

825 Pour information, le coût total d'une procédure de saisie exécution mobilière de la signification du titre exécutoire à la vente des biens peut être estimé à plus de 2000 euros C'est donc le montant minimal à atteindre pendant la vente pour éviter qu'elle en soit déficitaire (« *Petit guide de la vente mobilière forcée à la salle de vente des huissiers de justice de la Région de Bruxelles-Capitale* » Centre d'appui aux services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale, 2020, p. 9 : <https://www.mediationdedettes.be/Petit-guide-de-la-vente-mobiliere-forcee-a-la-Salle-de-vente-des-Huissiers-de>).

826 Dans le cadre de la procédure de règlement collectif de dettes, les Cours du travail ont été amenées à constater et à condamner, dans certains cas, l'attitude et les pratiques de certains huissiers de justice pour avoir exposé des frais récurrents et conséquents à l'égard de personnes sans actif raisonnablement réalisable, les conduisant à terme à une situation d'endettement durable : C.T., Liège (div.Liège), 16 février 2016, Ius&Actores, 2016/3, p. 145 ; C.T., Bruxelles, 14 mars 2017, J.L.M.B., 17/553.

827 Mons, 9 mai 1996, RGAR, 1998, p. 12911.

828 L'huissier qui constate que le créancier agit uniquement dans le but de nuire ou de manière totalement disproportionnée, doit refuser son ministère et pourra en référer au juge des saisies.

choisissant la voie la plus préjudiciable pour le débiteur alors qu'elle est sans utilité ou sans intérêt pour lui.

Ce sera notamment le cas :

- lorsque le créancier expose des frais de recouvrement supplémentaires sans résultat pour lui⁸²⁹ ;
- lorsqu'il y a une disproportion avérée entre le solde restant dû de la créance et le coût de la procédure d'exécution⁸³⁰ ;
- quand il apparaît que les biens saisissables ne couvriront pas les frais en une fois⁸³¹ ;
- quand une deuxième saisie s'avère inutile et aurait pu être évitée par la consultation des du fichier des avis de saisies⁸³².

Toutefois, dans la pratique, ces recours⁸³³ sont peu effectifs non seulement parce qu'ils sont méconnus du débiteur, mais aussi car ils nécessitent le passage par une procédure devant le juge des saisies particulièrement lourde et engendrant des coûts de procédure importants⁸³⁴.

Une autre solution existe pourtant. Le Code judiciaire prévoit en effet que lorsque les biens saisissables du débiteur sont d'une valeur manifestement insuffisante pour couvrir les frais de la procédure, l'huissier doit rédiger un procès-verbal de carence⁸³⁵. Cet acte met alors un terme à la procédure.

Force est de constater que cette pratique est très peu répandue. Les intérêts économiques des parties et la perte d'un moyen de pression sur le débiteur n'encouragent guère cette solution. Il conviendrait, par conséquent, d'imposer dans ce cas l'obligation de rédiger un procès-verbal de carence, sous peine de nullité. Il s'agit aussi de prévoir la possibilité pour le débiteur de saisir le juge des saisies selon une procédure simplifiée afin de sanctionner l'absence de ce procès-verbal lorsque sa situation financière et patrimoniale l'impose.

b. La problématique des saisies exécution mobilière « à répétition »

Bien qu'elle soit mise en œuvre de manière individuelle, la saisie se voit reconnaître une vocation collective. Cela signifie qu'elle bénéficie à tous les créanciers et pas seulement

829 Civ. Liège, sais., 6 juillet 1988, J.L.M.B., 1988, p. 1368.

830 Civ. Mons, sais. 2 novembre 1989, J.L.M.B., 1990, p. 496 ; Mons, 22 mars 1996, J.L.M.B., 1996, p. 1045.

831 Civ. Liège, Sais., 20 mars 1991, J.L.M.B., 1991, p. 694.

832 Liège, 9 novembre 1990, J.L.M.B., 1991, 83 ; Mons, 22 janvier 1991, J.L.M.B. 1991, p. 834.

833 On notera également que sur base de l'article 1396 du Code judiciaire, le juge des saisies est tenu de veiller au respect des dispositions en matière de saisies conservatoires et de voies d'exécution. À ce titre, il peut même d'office de faire remettre un rapport sur l'état de la procédure par les officiers publics ou ministériels instrumentant. S'il constate une négligence il en informe le procureur du Roi, qui apprécie les suites disciplinaires qu'elles peuvent comporter.

834 Sous réserve de l'octroi de l'aide juridique.

835 Article 1390 du Code judiciaire.

à celui qui a fait pratiquer la saisie. Autrement dit, lorsqu'un huissier perçoit des sommes suite à une saisie, il ne peut pas directement et uniquement les reverser à son client, mais il doit, le cas échéant, les répartir entre d'autres créanciers du débiteur⁸³⁶.

L'huissier de justice qui pratique la saisie doit donc identifier et informer les éventuels autres créanciers du débiteur⁸³⁷ qui pourraient être concernés par la répartition.

En cas de saisie-arrêt sur salaire ou de vente mobilière⁸³⁸, les fonds récupérés par cet huissier feront donc l'objet d'un partage entre les différents créanciers ayant déclarés leur créance en tenant compte des éventuelles causes de préférence⁸³⁹ et au prorata des sommes dues.

Cette pratique est réglementée par le Code judiciaire et fait l'objet d'une procédure particulièrement longue, complexe et coûteuse⁸⁴⁰.

Dans le cas d'une saisie-arrêt sur salaire, l'huissier va ainsi se retrouver en charge de tous les dossiers en cours des autres créanciers. Il est donc tenu de poursuivre la saisie, même si les sommes saisies dépassent le montant de la dette qu'il recouvre et ce jusqu'au moment où il aura suffisamment d'argent pour rembourser tous les créanciers déclarants. À ce moment-là seulement, il pourra mettre fin à la saisie par l'envoi au débiteur de revenus, d'une autorisation de cesser les versements, c'est ce qu'on appelle une « *mainlevée* ».

Cette particularité est bien souvent méconnue du débiteur qui peut s'interroger sur le maintien de la saisie alors que les sommes déjà saisies couvrent largement la dette pour laquelle elle a été mise en œuvre.

Pour la saisie mobilière, cette pratique entraîne une autre problématique particulière. En effet, s'il y a plusieurs créanciers, ceux-ci ne sont associés à la procédure initiée, qu'au moment de la répartition du prix de la vente des biens du débiteur. Or, comme mentionné au point précédent, cette vente intervient rarement.

En outre, les paiements, uniques ou successifs, concédés par le débiteur ne vont profiter qu'au seul huissier pratiquant la saisie. Par conséquent, pour espérer obtenir une part du gâteau, les autres créanciers n'ont d'autres alternatives que de mettre à en œuvre à leur tour une saisie. C'est ainsi que chaque créancier est en droits de faire pratiquer une ou plusieurs saisie(s) mobilière(s) pour différentes créances auprès du même débiteur.

Le constat est sans appel. Nombre de dossiers de médiation de dettes font état de débiteurs aux prises à des saisies mobilières à répétition les mettant sous pression de

836 Les créanciers étatiques (Fisc, TVA...), les caisses d'assurance sociale, les créanciers inscrits dans le Fichier Central des avis de Saisies ayant une procédure de recouvrement judiciaire en cours contre le débiteur.

837

838 En cas de saisie exécution immobilière c'est le notaire chargé de la vente qui est tenu procéder à la répartition du prix entre les créanciers déclarants dans le cadre de la procédure d'ordre.

839 Le droit accordé à un créancier d'être payé en priorité par rapports aux autres créanciers du débiteur (hypothèque, privilèges).

840 La procédure de répartition : articles 1627 à 1638 du Code judiciaire.

devoir concéder pour chacune, d'hypothétiques plans de paiement qui rapidement deviennent ingérables. L'accumulation à répétition des frais d'exécution entraîne irrémédiablement une aggravation de l'endettement, voire un basculement dans le surendettement.

Et pourtant, la possibilité pour un créancier de venir se greffer à une saisie mobilière en cours existe bel et bien. Elle est réglementée par l'article 1524 du Code judiciaire. Mais cette disposition n'est que très rarement mise en œuvre. Il est vrai, qu'en l'état actuel, cette procédure se révèle particulièrement complexe, problématique au niveau du coût, sans avantages prépondérants pour le créancier, et même finalement de nature à augmenter le risque de surendettement pour le débiteur.

Afin de diminuer la pression sur le débiteur et d'apporter au créancier une procédure présentant un véritable intérêt économique, une modification de l'article 1524 du Code judiciaire semble nécessaire. Il s'agirait d'autoriser ce dernier à prendre part aux paiements effectués par le débiteur dans le cadre du plan de paiement concédé à l'huissier saisissant, voire à lui permettre de se greffer facilement à la saisie existante sans devoir poser de nouveaux actes de procédure, autrement dit sans aggraver le coût de l'exécution forcée.

3.5.4. Des protections et recours pour le débiteur

Dans le cadre de la saisie-exécution-mobilière, l'article 1408 du Code judiciaire protège le débiteur en mettant hors de la portée de la saisie, une liste de biens nécessaires pour lui permettre ainsi qu'à sa famille de préserver un minimum de dignité humaine. Toutefois, cette liste, datant d'un autre siècle, mériterait un sérieux dépoussiérage et une adaptation aux particularités et aux besoins des modes de vie actuels. Nous pensons notamment aux biens et matériels audiovisuels et informatiques qui sont généralement la cible des huissiers de justice, compte tenu de leur présence récurrente dans les ménages et de la valeur économique significative par rapport aux autres biens saisissables.

Sur ce point, un texte, actuellement en commission Justice, prévoit de mentionner, dans la liste, la télévision et la radio. Il prévoit aussi d'étendre l'insaisissabilité aux appareils et matériel nécessaires pour accéder à une connexion internet⁸⁴¹, au choix du débiteur saisi, avec un plafond de 500 euros par membre du ménage⁸⁴². Cette définition inclut donc notamment les ordinateurs portables, les téléphones mobiles, les tablettes, les téléviseurs intelligents... Par membre du ménage, il y a lieu d'entendre toute personne vivant sous le même toit que le débiteur saisi. En outre, la proposition prévoit de reformuler la disposition concernant les biens ayant une valeur sentimentale

841 Au choix du débiteur saisi.

842 Soulignons sur ce point qu'une proposition de révision de l'article 23, alinéa 3 de la Constitution a été récemment déposée à la Chambre en vue d'étendre le droit à une vie conforme à la dignité humaine en y incluant le droit à un accès suffisant et neutre à l'internet. Doc. Parl., Ch. Repr., 55-2137/001.

en prévoyant qu'un ou plusieurs bien(s), au choix du débiteur, peuvent être visés pour autant que leur valeur ne dépasse pas 400 euros⁸⁴³.

En cas de contestation portant sur la saisissabilité des biens, le débiteur dispose d'un recours devant la juge des saisies par le biais d'une procédure simplifiée et rapide organisée par l'article 1408, §3 du Code judiciaire. Cette contestation doit se faire par le débiteur via les observations qu'il est tenu de formuler à l'huissier de justice soit au moment même de la saisie, soit dans les cinq jours du premier acte de saisie⁸⁴⁴. Passé ce délai, toute contestation du débiteur est irrecevable⁸⁴⁵.

Les observations éventuelles sont dès lors consignées dans le procès-verbal de saisie par le biais duquel sera saisi le juge des saisies.

Quelques remarques peuvent être émises sur ce point.

Tout d'abord, le délai d'introduction des observations apparaît particulièrement court si on considère que le débiteur est souvent loin d'être au fait et/ou correctement informé des règles relatives aux biens insaisissables, du recours dont il dispose et de la manière de le mettre en œuvre. Sur ce point, la proposition de loi mentionnée ci-dessous envisage de porter ce délai de cinq à quinze jours afin de permettre au débiteur d'avoir le temps de prendre connaissance de ses droits, de les rendre effectifs et de s'aménager les preuves nécessaires. Encore faut-il s'assurer de la connaissance et de la compréhension de ce recours par le débiteur.

Ensuite, ce recours ne peut concerner que des contestations relatives aux biens qui ne peuvent pas être saisis selon l'article 1408 du Code judiciaire. Tous autres problèmes ou difficultés survenus pendant la saisie⁸⁴⁶ sont irrecevables et nécessitent l'introduction d'une demande spécifique par le débiteur devant le juge des saisies avec la lourdeur et le coût que l'on sait⁸⁴⁷. On pense notamment particulièrement à la problématique des biens saisis qui n'appartiennent pas ou pas exclusivement au débiteur saisi lorsque ce dernier partage son domicile⁸⁴⁸.

L'huissier de justice est, en effet, habilité à effectuer la saisie sur tous les biens saisissables se trouvant au domicile du débiteur⁸⁴⁹, sauf à lui apporter la preuve contraire, ce qui s'avère souvent particulièrement complexe (perte des documents de propriété, des factures d'achat...). À défaut, ce sera au présumé propriétaire à s'opposer lui-même à la vente par le recours à une action spécifique devant le juge des saisies, l'action en

843 Proposition de loi du 17 septembre 2019 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les biens insaisissables, Doc.parl. C. repr., 55-0373/001.

844 Pour la saisie mobilière, les observations doivent être formulées dans les 5 jours de la saisie ; En cas de saisie mobilière hors domicile et en l'absence du débiteur, dans les 5 jours qui suivent la signification du procès-verbal de saisie à son domicile.

845 GIELEN P., « *La saisie mobilière* », Editions Larcier, Bruxelles, 2011, p. 91-93.

846 Contestation de la régularité de la saisie (nullité des actes de procédure), inexistence de la dette et efficacité du titre exécutoire, saisie de biens dont il n'est pas propriétaire...

847 Sous réserve de l'octroi de l'aide juridique.

848 Avec un conjoint, un compagnon/une compagne, des parents...

849 « *En fait de meuble, possession vaut titre* ».

revendication⁸⁵⁰. Outre la méconnaissance de ce recours, sa lourdeur procédurale, sa complexité et son coût ont de quoi décourager sa mise en œuvre laissant dès lors courir la saisie sur ces biens.

Le coût des procédures d'exécution, des recours peu efficaces aux procédures, la possibilité d'une intervention cumulée de plusieurs huissiers à charge d'un même débiteur, engendrant une aggravation de son endettement, le maintien dans la procédure malgré la valeur dérisoire des biens saisissables rendant toute vente abusive... autant de problématiques que soulèvent les saisies-exécutions (notamment mobilières) qui appellent à une réflexion tant concernant leurs objectifs, les procédures et leurs recours que les moyens pour les mettre en œuvre.

4. Vers un recouvrement éthique et responsable : quelle expérience, quels constats ?

La profession est consciente de la nécessité de faire face aux dérives et aux pratiques de certains. Elle est aussi consciente de devoir redessiner sa fonction sein d'une institution judiciaire en pleine mutation. C'est pourquoi elle affiche, depuis quelques années, que ce soit à travers ses recommandations politiques⁸⁵¹ ou encore par diverses initiatives, la volonté de se positionner dans la lutte contre le surendettement des particuliers mais aussi d'inscrire l'huissier de justice comme un acteur essentiel, voire fondateur d'un recouvrement plus éthique et responsable.

Cette prise de conscience est notamment à l'origine de différents projets destinés à soutenir les personnes endettées. Si on peut souligner ces prises d'initiative, elles posent toutefois un certain nombre de problèmes et de questions quant au positionnement de l'huissier de justice, quant au respect des droits et des protections des débiteurs notamment en matière de données personnelles, quant à l'effectivité de la solution qu'elles offrent aux ménages financièrement précaires.

4.1. Le recouvrement en mode médiation de dettes amiable

Pour rappel, la médiation de dettes amiable est un processus de traitement du surendettement par lequel un professionnel (médiateur de dettes) a pour mission de procéder à l'analyse budgétaire et financière de la personne en situation de (sur)endettement, d'établir et de négocier des modalités de paiement de ses dettes

850 Article 1514 du Code judiciaire.

851 A. MICHIELENS, L. CHABOT, *op.cit.*

avec l'ensemble de créanciers afin de permettre leur remboursement dans un délai raisonnable et dans le respect de la dignité humaine⁸⁵².

Afin de protéger le débiteur en difficulté financière et fragilisé, de conseillers malveillants et cupides, l'exercice de la médiation de dettes, telle que définie ci-dessus, est strictement réglementé⁸⁵³. Ainsi à côté des institutions publiques et privées agréées⁸⁵⁴, seuls les avocats, les officiers ministériels tels les huissiers et les notaires ainsi que les mandataires de justice⁸⁵⁵ sont autorisés à pratiquer la médiation de dettes⁸⁵⁶.

Si depuis toujours, la médiation de dettes amiable est et reste l'apanage des services publics et privés agréés (accessible gratuitement pour le débiteur), depuis quelques années, les huissiers de justice et les avocats⁸⁵⁷ lui manifestent un intérêt croissant et tentent de se positionner clairement dans ce créneau.

C'est cet esprit qui paraît avoir animé les initiateurs du service « *MyTrustO* » mis en place en 2015, sous l'impulsion de Beweiging.net Anvers et de plusieurs huissiers de justice locaux⁸⁵⁸. Ce service propose aux personnes en situation d'endettement de prendre contact avec un conseiller, huissier de justice, afin de faire le point sur sa situation financière. Il s'ensuit, de commun accord, la rédaction d'un document financier complet et exhaustif reprenant les revenus, les dettes et la capacité de remboursement du débiteur, accompagné, le cas échéant, d'un plan de remboursement négocié avec l'ensemble des créanciers identifiés.

Résultat :

- le débiteur peut espérer une solution pour le remboursement de ses dettes et éviter l'accumulation de frais d'exécution et la poursuite du recouvrement ;
- les créanciers se voient proposer un plan de remboursement garanti par l'analyse et l'approbation d'un professionnel ;
- l'huissier de justice dispose d'un accès complet et précis à la situation patrimoniale et financière du débiteur.

Soulignons que ce service représente un coût pour le débiteur à savoir 150 euros pour l'ouverture du dossier et la rédaction du document financier auxquels vient s'ajouter un coût de gestion mensuel de plus ou moins 50 euros. Ce montant peut varier en fonction de l'importance du dossier.

852 « *Manuel de la médiation de dettes* », éditions 2021, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2021, p. 23-25.

853 C.D.E., art.VII.115 (ancien article 67 de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, abrogée).

854 Telles que les CPAS, les CAW, les asbl ou les O.I.P.

855 Tels les administrateurs provisoires.

856 On notera que seules les catégories mentionnées sont également autorisées à être désignées, médiateur de dettes, dans le règlement collectif de dettes, procédure judiciaire du traitement du surendettement initiée devant le tribunal du travail (art.1675/17, §1^{er} Code jud.).

857 Voir par exemple : <https://www.schuldbeïiddelaar.vlaanderen/nl-be/> [consulté le 25 juin 2021].

858 Sous la direction de l'huissier Patrick VAN BRUGGENHOUT. <https://mytrusto.be/fr/home-fr> [consulté le 25 juin 2021].

Dans le même esprit, Modero, étude d'huissiers de justice, propose également au débiteur aux prises avec des difficultés concernant le recouvrement de ses dettes, une procédure de médiation de dettes entre lui et le(s) créancier(s) pour le(s)quel(s) Modero est chargé de recouvrer les impayés⁸⁵⁹. Quel regard et quelles analyses peut-on porter à l'égard de ces nouvelles initiatives visant à lutter contre le surendettement sous une forme privatisée ?

4.1.1. Une alternative mais pour un public ciblé

Sans nullement prétendre remplacer les services de médiation de dettes agréés en place depuis plus de vingt ans, ces initiatives s'inscrivent principalement comme une alternative à l'égard d'un public présentant de réelles possibilités de remboursement, autrement dit d'un public peu ou pas précarisé.

L'objectif d'un plan de remboursement réaliste, le coût non négligeable de certains services proposés, l'implication active et nécessaire du débiteur supposent en effet que ce dernier, bien qu'en difficulté, dispose de capacités et de ressources lui permettant de s'en sortir seul.

Notons qu'en tous les cas, ces actions présentent l'intérêt de pouvoir augmenter les chances de détecter des personnes en surendettement ou en voie d'y basculer et, qui par méconnaissance ou par dignité, n'ont pas ou sont peu disposées à pousser la porte d'un CPAS ou d'un service social.

Reste, que pour de nombreuses personnes, solliciter l'aide d'un huissier de justice pour assainir son endettement n'est pas, en soi, une démarche « *logique* » et évidente.

4.1.2. La médiation de dettes pas qu'un simple plan de remboursement

Ces initiatives se réclament de la procédure de la médiation de dettes amiable. Or celle-ci ne peut être réduite à la seule mise en œuvre d'un plan de paiement. La médiation de dettes amiable s'inscrit dans un processus beaucoup plus large comprenant :

- une analyse budgétaire approfondie, passant par la détermination des revenus et des charges précises et complètes, par la recherche d'un équilibre budgétaire réaliste, par l'activation, le cas échéant, des droits et aides sociales ou financières auxquels il pourrait être prétendu.
- un examen et une vérification de la légalité des créances conduisant, le cas échéant, à la contestation de montants non légalement justifiés, prescrits... ;

859 Modero plus, <https://www.modero.be/fr/actualites/2020-comment-nos-mediateurs-agrees-peuvent-vous-aider> [consulté le 25 juin 2021] ; <https://www.modero.be/nl/nieuws/2017-modero-klaar-voor-actieve-rol-bij-schuldbemiddeling> [consulté le 25 juin 2021].

- l'élaboration d'un plan de remboursement visant à un assainissement financier dans un délai raisonnable tout en permettant au débiteur de continuer à disposer de suffisamment de ressources pour vivre décemment ;
- le suivi de l'exécution du plan et la possibilité d'adapter celui-ci en fonction de l'apparition de nouvelles dettes et/ou des aléas touchant à la capacité de remboursement.

En outre, les difficultés des personnes en situation de surendettement relèvent rarement uniquement du plan financier. Elles sont souvent la cause et/ou la conséquence d'autres problèmes d'ordre social, familial, professionnel, médical... voire de gestion qu'il faut nécessairement prendre en compte soit par un accompagnement social spécifique, soit par l'orientation vers d'autres services spécialisés, d'autres procédures ou encore par la mise en place d'une guidance ou d'une gestion budgétaire.

Or, dans le cadre de la médiation proposée par les huissiers de justice, l'absence de sensibilité, de formation et/ou de moyens permettant une approche sociale, multidisciplinaire et personnalisée⁸⁶⁰, le souci de rentabilité constituant un risque de voir leur intervention uniquement axée sur les aspects juridiques et comptables de l'endettement laissant le débiteur seul ou, en tous les cas, sans solution face aux autres aspects de ses difficultés financières ou aux problématiques sous-jacentes.

4.1.3. Recouvreur de créance, médiateur de dettes : ambivalence et conflit d'intérêt

Nous avons déjà souligné l'ambivalence du statut de l'huissier de justice notamment dans le cadre du recouvrement de dettes. Celle-ci se retrouve, par ailleurs, amplifiée lorsque l'huissier endosse, en plus, la casquette de médiateur de dettes. Si l'impartialité et l'indépendance gouvernent sa fonction, l'alternance de ses interventions tantôt comme recouvreur de créance tantôt comme médiateur de dettes n'est pas sans créer une certaine confusion, voire un risque de conflits d'intérêt tant dans le chef du débiteur que dans celui des créanciers.

Le débiteur risque ainsi de voir l'huissier justice alterner successivement une mission d'agent de recouvrement et une mission de médiateur de dettes. Or, ces interventions répondent à des objectifs différents et nécessitent des moyens spécifiques.

Quant aux créanciers qui seraient également clients de l'huissier de justice, ne peut-on pas craindre légitimement certaines dérives ou prises de position défavorables au débiteur ?

860 On soulignera que certaines études d'huissiers ont engagé des assistants sociaux dans leurs équipes mais il n'est pas certain que, le contexte de travail, permettent à ceux-ci de pouvoir travailler de la même manière que dans un secteur non lucratif.

On pense notamment au :

- risque de favoriser les dettes du créancier « *client* » ;
- risque de prendre parti pour le créancier en cas de possibilité de contestation de la dette (prescription, frais indus...) ou de ne pas informer ou aider adéquatement le débiteur dans les possibilités de contestation ;
- risque d'utiliser les informations recueillies dans le cadre de la médiation de dettes lors d'une procédure judiciaire ultérieure ou lors de la poursuite du recouvrement sollicitée par le créancier.

4.2. Le recouvrement de dette en mode conciliation

Comme on l'a déjà souligné dans cette contribution, le recouvrement de dettes coûte cher que ce soit pour le débiteur qui voit sa dette augmenter considérablement à chaque étape, ou que soit pour le créancier qui doit supporter et engager les frais d'exécution sans garantie d'obtenir un remboursement.

De par leur contentieux⁸⁶¹, les juges de paix sont les témoins privilégiés de la descente aux enfers des consommateurs aux prises avec des difficultés durables d'endettement.

Sensibles à cette problématique, Beweiging.net et les juges de paix plaident en faveur de l'inscription dans le Code judiciaire d'une procédure de centralisation de la dette et du recouvrement en conciliation.

Dans l'attente d'une modification législative et convaincus de la pertinence d'une telle procédure, Beweiging.net, MytrustO et l'Union Royale des Juges de paix et de police ont lancé un projet pilote. Une fois les dettes centralisées et le plan de paiement établi, l'huissier et le débiteur déposent ce plan devant le juge de paix via la procédure de conciliation. Le juge confère alors force exécutoire au plan de paiement par un procès-verbal de conciliation ayant valeur de jugement⁸⁶². Hormis le coût justifié de l'intervention de l'huissier, la procédure est gratuite. Notons toutefois que, dans l'hypothèse où le débiteur ne serait plus en mesure de respecter le plan, les créanciers se retrouvent alors immédiatement en possession d'un titre exécutoire leur ouvrant les portes du recouvrement judiciaire. Si on fait certes l'économie des frais de justice, cette procédure qui laisse une large place à l'huissier de justice, pose sur la tête du débiteur une épée de Damoclès et met entre les mains des créanciers une arme redoutable.

Dans le même ordre, on soulignera la proposition de l'Ordre des barreaux flamands de mettre sur pied une procédure de « *coaching de la dette* ». Sorte de règlement collectif de dettes en version « *light* », ce processus permet au débiteur de solliciter, avec l'aide

861 Le juge de paix dispose d'une compétence spéciale, quel que soit le montant de la demande, en matière de crédit à la consommation régi par les articles VII ; 64 C.D.E. et suivants, en matière de recouvrement de dettes dues par un consommateur à un fournisseur d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de service en télécommunication (article 591, 21° et 25° Code jud.).

862 BILLIET A., ROSVELDS S., « *Lutte contre la pauvreté : les juges alarment au sujet de la centralisation des dettes et de la procédure de conciliation* », J.T., 2021, p. 363-364.

d'un « *coach* », un plan de paiement pour l'ensemble de ses dettes et de lui accorder une reconnaissance officielle, cette fois, devant le juge du travail.

Peuvent intervenir en tant que « *coach* », les personnes habilités à exercer la médiation dettes conformément à l'article VII 115 C.D. E.⁸⁶³ pour autant qu'elles n'aient pas agi auparavant en tant que mandataire ou créancier du débiteur.

La question se pose de la plus-value et de l'intérêt de ces projets sachant que nous disposons à travers les procédures de médiation de dettes et du règlement collectif de dettes, d'un arsenal, qui malgré quelques écueils, fait ses preuves depuis de nombreuses années. Ne serait-il pas plus opportun et pertinent d'améliorer, de renforcer les moyens de ces deux procédures plutôt que de mettre sur pied un énième processus au risque de multiplier des recours qui poursuivent en fait les mêmes objectifs et de perdre le débiteur dans les solutions qui s'offrent à lui.

4.3. Une plateforme digitale de l'endettement des particuliers

À l'initiative de l'étude d'huissiers Modero et du CPAS d'Anvers, une plateforme digitale de médiation et de communication, Modero One, a été lancée en vue de faciliter les échanges d'information entre les huissiers et les CPAS concernant les personnes en situation d'endettement.

L'objectif de cette plateforme est de permettre :

- au CPAS d'avoir une vue plus globale des usagers en situation d'endettement (limitée toutefois à ceux faisant l'objet d'une procédure de recouvrement auprès de l'étude Modero) ;
- à l'huissier d'obtenir une information plus rapide et fiable concernant la solvabilité du débiteur.

Le débiteur semble également trouver un intérêt puisque, dès son enregistrement dans la plateforme par le CPAS, les procédures de recouvrement à son égard sont temporairement suspendues permettant au service de pouvoir établir, dans un temps raisonnable, un plan de remboursement réaliste qui fera ensuite l'objet d'une acceptation « *automatique* ».

Dans la lignée, une proposition de loi a ainsi été déposée à la Chambre en vue de rendre cette plateforme opérationnelle sur l'ensemble du territoire⁸⁶⁴. Devant faire face à de nombreuses critiques et objections⁸⁶⁵, ce projet a été mis au placard. Malgré tout, convaincu de son bien-fondé et de son utilité, la Chambre nationale des huissiers de

863 Institutions publiques et privées agréées, avocats, huissiers de justice, mandataires de justice.

864 Proposition de loi du 17 juin 2020 concernant l'aide à la gestion des dettes temporaires et structurelle, Doc. parl. Ch. Repr., n° 55-1352/001.

865 Autorité de protection des données, représentants des avocats, société civile...

justice maintient ce projet de plateforme et le propose de manière conventionnelle aux CPAS. Or, ce type de plateforme pose de nombreuses questions⁸⁶⁶.

Tout d'abord, il s'agit de s'interroger sur la collecte et le partage des informations et plus particulièrement sur les garanties nécessaires et suffisantes que cette plateforme doit offrir concernant le respect des normes en matière de traitement et de protection des données personnelles⁸⁶⁷. Outre le risque de transfert d'informations sensibles⁸⁶⁸, la question du respect du secret professionnel⁸⁶⁹ auquel sont tenus les CPAS, les CAW et les ASBL est en effet problématique sachant que les conditions autorisant le secret professionnel partagé ne sont absolument pas remplies dans ce cas⁸⁷⁰.

Ensuite, il convient d'être attentif aux problématiques liées à l'enregistrement des données et plus particulièrement aux risques d'erreurs d'encodage auquel il peut conduire. Depuis plusieurs dizaines d'années, on a vu se multiplier différentes bases de données⁸⁷¹ enregistrant des informations relatives aux défauts de paiement et à l'endettement des particuliers dans différents secteurs.

À ce titre, le Fichier central des avis de saisies fait partie de bases de données emblématiques dans le cadre du recouvrement judiciaire des dettes. Cette nouvelle plateforme ambitionne de mettre sur pied un véritable fichier de centralisation des dettes comprenant non seulement les créances assorties d'un titre exécutoire (à l'instar de ce qui est inclus dans le Fichier central), mais aussi toutes les dettes des particuliers faisant l'objet d'un recouvrement amiable. Sur ce point, l'Autorité de protection des données n'a de cesse de mettre en garde contre les risques élevés d'erreur d'encodage plus particulièrement lorsque l'enregistrement est fait à l'initiative de secteurs professionnels, sans contrôle judiciaire.

866 Proposition de loi du 17 juin 2020 concernant l'aide à la gestion des dettes temporaires et structurelles, avis de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2020 (disponible sur le site de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, <https://observatoire-credit.be/fr>) ; Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Centre d'appui aux services de médiation de dettes, Steupunt mens en samenlevig, « *Nouvelles solutions et initiatives pour lutter contre le surendettement des particuliers : un avis critique* » juin 2021, <https://www.mediationdedettes.be/Un-avis-critique-sur-les-nouvelles-solutions-et-initiatives-pour-lutter-contre?lang=fr>.

867 Normes du règlement général de protection des données (R.G.P.D.). Texte réglementaire européen encadrant le traitement et la protection des données au niveau du territoire de l'Union européenne, entré en vigueur le 25 mai 2018.

868 Les données relatives à l'endettement peuvent contenir des informations sensibles portant sur l'état de santé du débiteur, les éventuelles condamnations pénales, les membres mineurs du ménage, les habitudes de consommation ... dont le traitement nécessite des garanties et une protection accrue permettant au débiteur de consentir librement et de manière éclairée, autrement dit à l'abri de toute contrainte.

869 Article 458 du Code pén. ; Concernant les C.P.A.S., articles 36 et 50 de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.

870 Le secret professionnel partagé est une construction jurisprudentielle autorisant le partage d'informations couvertes par le secret professionnel moyennant le respect de strictes conditions cumulatives :

- l'intéressé doit avoir été informé du partage et doit avoir donné son accord éclairé ;
- le partage doit avoir lieu dans l'intérêt exclusif de l'intéressé ;
- le partage ne peut concerner que les informations indispensables et nécessaires à la réalisation de la mission du professionnel dépositaire du secret ;
- le partage du secret ne peut avoir lieu qu'entre personnes soumises au secret professionnel ;
- le destinataire du partage doit exercer une fonction poursuivant les mêmes objectifs.

871 La Central des crédits aux particuliers, le Fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession et de règlement collectif de dettes, le Registre central des règlements collectif de dettes (en cours de construction) ; RSR (risques spéciaux en assurances) Datassur.

Ce constat est d'autant plus inquiétant dans le cas présent, que la seule condition qu'un créancier doit, semble-t-il, satisfaire pour consulter la base de données ou s'enregistrer est de faire appel à un huissier de justice participant. Outre la facilité d'accès, on épinglera, par conséquent, le risque de voir des créanciers prendre à l'égard des débiteurs des mesures notamment de refus ou d'exclusion de leurs services, sur base d'informations incorrectement ou erronément enregistrées.

4.4. Recouvrement éthique et responsable : un label de qualité

Depuis quelques années, certains acteurs du recouvrement de créance se réclament publiquement d'un recouvrement éthique et responsable, autrement dit garantissant des pratiques de recouvrement humaines et respectueuses.

C'est notamment le cas de l'asbl SOCREM, constituée par plusieurs bureaux de recouvrement, qui se revendique d'un recouvrement socialement et économiquement responsable⁸⁷². Il en est de même pour MyTrustO qui met en avant son « *label de qualité* » MytrustO Evi⁸⁷³.

On peut bien entendu souligner le bien-fondé de cette initiative, bien que le recours à des pratiques humaines et respectueuses semble logiquement être le minimum que l'on est en droit d'attendre de ces professionnels.

Toutefois, en l'absence de caractère contraignant, de tout contrôle, de transparence concernant les conditions d'octroi et les pratiques spécifiques adoptées, ce label, en l'état actuel, semble prendre davantage les allures d'une coquille vide que la garantie réelle d'un recouvrement éthique.

5. Conclusion et recommandations politiques

Le recouvrement de dettes est un processus aux implications certes économiques, mais aussi sociétales, éthiques et aux enjeux et aux défis importants.

Les constats et les débats actuels semblent être le reflet des conséquences, des failles et des dérives de nos procédures, usées par le temps, rendues inadéquates par les évolutions de notre système juridique, malmenées par certaines pratiques. Les interventions législatives ponctuelles et ciblées sont insuffisantes, voire inopérantes. Elles ne font que colmater des brèches que certains n'hésiteront pas à contourner par d'autres moyens. Par conséquent, sont indispensables une réflexion et une réforme globale portant sur les solutions et les moyens que notre système juridique souhaite

872 <https://socrem.be/FR/home> [consulté le 25 juin 2021].

873 <https://mytrusto.be/fr/services-fr/pour-les-personnes-endettees> [consulté le 25 juin 2021].

apporter aux personnes aux prises avec des difficultés financières, voire en situation d'insolvabilité.

Ces dernières années ont vu émerger toute une série d'initiatives et de propositions lancées par différents acteurs du recouvrement dont les huissiers de justice⁸⁷⁴. Si la volonté commune qui anime ces projets est la recherche de moyens permettant de diminuer les coûts du recouvrement et la détection préventive des signes d'endettement, ils ne sont pas sans susciter des critiques notamment au niveau de la protection et du respect de la dignité humaine que l'on est en droit d'attendre pour le débiteur.

Ils laissent également perplexes quant à la plus-value réelle et certaine qu'ils apportent pour chacune des parties concernées et quant à leur impact à endiguer durablement des situations d'endettement. Or, force est de constater que nous disposons déjà de législations, d'outils et de procédures tendant à répondre à ces objectifs. Ces dispositifs, même s'ils pèchent par certains écueils, ont pu faire leur preuve et, en tous les cas, peuvent faire l'objet d'adaptations sans trop de coût, de complication et de temps. Avec cela, nous pouvons également compter sur l'expérience et l'expertise forgées au fil du temps par les professionnels non seulement du recouvrement, mais aussi de la prévention et du traitement du surendettement qui constituent un enseignement riche et pertinent pour (re)façonner le droit du recouvrement de demain.

Par conséquent, il semble plus pertinent et cohérent de consacrer le temps de la réflexion et de la réforme à évaluer, à adapter et à moderniser les législations, les procédures et les outils existants. Il s'agit également de pouvoir assurer aux différents acteurs du recouvrement, mais aussi de la prévention et du traitement du surendettement les moyens matériels, financiers et humains permettant d'assurer leurs missions dans un souci d'efficacité et d'humanité.

Comme nous l'avons évoqué, la réforme du droit du recouvrement de dettes nécessite une réflexion qui passe d'abord et avant tout par la limitation et la régulation de son coût pour le débiteur. Il en appelle dès lors à l'adoption et à l'application d'une réglementation limitant et plafonnant les frais et intérêts que le créancier est en droit de réclamer au débiteur défaillant.

En outre, il est essentiel de veiller à l'information transmise au débiteur que ce soit au moment de la contraction de la dette, mais aussi tout au long du processus de recouvrement. Force est de constater que bon nombre de débiteurs n'ont pas toujours eu connaissance et/ou n'ont pas compris les conséquences financières auxquelles ils s'exposent en cas de défaillance. Ils se trouvent dès lors dans l'ignorance ou dans l'incapacité de faire valoir leurs droits ou leurs recours en temps voulu ou à bon escient.

Sur ce point, il est urgent de veiller à l'uniformisation et à la généralisation des clauses relatives aux conséquences des défauts de paiement, aux procédures de recouvrement en étant attentif à les rendre lisibles et compréhensibles et en s'assurant qu'elles soient portées correctement à l'attention du débiteur, par un encart et/ou une typographie

874 Voir point 3 Vers un recouvrement éthique et responsable : quelle expérience, quels constats ?, p. 27.

particulière. Il est également nécessaire d'assurer l'information du débiteur sur les droits et aides dont il dispose et sur les services auxquels il peut faire appel.

Concernant le droit et les procédures de recouvrement à proprement parler, il y a lieu de soutenir les recommandations suivantes :

- une évaluation et une révision de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur portant notamment sur l'interdiction des clauses visant à contourner les couts et frais pouvant être réclamés dans le cadre du recouvrement amiable, mais aussi par une extension du contrôle du SPF Economie aux huissiers de justice et avocats lorsqu'ils interviennent dans ce cadre ;
- une modification de l'article 1254 du Code civil en prévoyant l'imputation des paiements par le débiteur en priorité sur le capital et puis seulement sur les intérêts et pénalités ;
- une réforme de l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale, notamment par une plus grande transparence et lisibilité de la terminologie et des modes de calcul ;
- un allègement de la fiscalité indirecte sur les actes des huissiers de justice ;
- une interdiction formelle dans le Code judiciaire de la pratique du « *no cure no pay* » ;
- une adaptation des dispositions du Code judiciaire afin de mettre fin à la pratique des saisies-exécutions mobilières à répétition (notamment par une modification de l'article 1524 du Code judiciaire) ;
- une simplification procédurale du recours du débiteur devant le juge des saisies en cas de pratiques abusives, de saisies de biens insaisissables ou ne relevant pas de sa propriété ;
- une obligation de dresser un procès-verbal de carence en cas d'insolvabilité constatée et de procéder à son enregistrement dans le Fichier central des avis de saisies ;
- une actualisation de la liste des biens insaisissables de l'article 1408 du Code judiciaire aux besoins nécessaires et indispensables au mode de vie actuel.

En outre, depuis plus de 20 ans, la médiation de dettes amiable s'avère être un outil efficace pour aider et accompagner les débiteurs à faire face à leur endettement et à éviter des frais de recouvrement élevés. Toutefois, les médiateurs de dettes amiables ne disposent pour seules armes que de leurs expertises et de leur compétence en négociation. Sans pouvoir de contrainte, ils se retrouvent régulièrement impuissants face aux prérogatives dont certains créanciers ou huissiers de justice peuvent se prévaloir. Il est ainsi appelé à donner un certain poids et une reconnaissance à l'intervention à l'amiable du service de médiation de dettes agréé notamment en prévoyant une suspension temporaire de toutes mesures de recouvrement permettant de garantir au

médiateur le temps nécessaire pour évaluer la situation financière de la personne et de formuler un plan réaliste.

Il convient également de renforcer les moyens financiers et humains des services de médiation de dettes agréés afin de leur permettre de répondre efficacement et adéquatement aux demandes des personnes en situation d'endettement, mais aussi de mettre en place des dispositifs adaptés de prévention du surendettement et d'accompagnement budgétaire.

Enfin, il ne faut pas négliger l'importance d'agir en amont de tout processus d'endettement. Cela passe nécessairement par la mise en place, la diffusion et l'évaluation de projets et d'outils de prévention du surendettement, mais aussi par la prise de conscience des autorités publiques de l'importance à consacrer, en termes humains et financiers, à l'éducation financière et ce à tous niveaux d'âge.

J'ai rendu visite à une avocate « sur la pointe des pieds ». J'ai rapidement posé ma question en gardant un œil sur l'horloge. J'avais droit à une heure, pas plus. Les frais, vous savez ! L'avocate m'a écouté patiemment et a posé beaucoup de questions. J'ai vraiment eu le sentiment qu'elle m'entendait et qu'elle voulait m'aider... Je lui ai dit que je ne pouvais probablement pas me permettre ses services, financièrement. Elle m'a ensuite suggéré de travailler en pro deo. La session suivante, nous avons rempli les documents ensemble.

Chapitre 8

LE RÔLE DES JUGES DES JURIDICTIONS DU TRAVAIL DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Joël Hubin, 1^{er} président honoraire de la cour du travail de Liège, conseiller suppléant et maître de conférence ULiège

1. Introduction

Le professeur Roger Perrot précise le rôle des juridictions du travail, qui sont investies en Belgique d'un champ étendu de compétences « *sociales* ». Les juges de ces juridictions sont en charge du règlement d'un contentieux marqué par des connotations très personnelles, traduisant tant d'affectations ressenties notamment au niveau de la dignité⁸⁷⁵. La finalité de leur rôle consiste à réaliser un passage équilibré, motivé et juste, de l'abstrait énoncé au concret vécu sur la base de faits avérés. Les juges des juridictions du travail sont engagés, avec les magistrats des auditorats du travail et les greffiers, dans un indispensable ordonnancement des causes qui leur sont soumises.

L'objectif de l'agir judiciaire consiste à réaliser un équilibre entre le juridique et le juste, en accordant les énoncés de droit avec l'expression motivée d'une justice, qui a vocation à s'incarner dans la réalité des personnes en situation de pauvreté ou de vulnérabilité. La lutte par le droit contre la pauvreté est un devoir que chaque juge doit assumer à l'occasion de chacun des litiges où sa fonction consiste à apporter une réponse de justice.

Le cadre légal a cependant ses limites et son application n'est pas exempte de contrariétés. Le droit social étatique ne peut réaliser toutes les ambitions inhérentes à la lutte contre la pauvreté. Les droits subjectifs directement justiciables devant les juridictions du travail se fragmentent en catégories propices à de nouvelles vulnérabilités, voire pour certaines personnes à des exclusions du champ de l'intervention sociale publique.

875 Roger PERROT, rapport général de synthèse, Espace judiciaire et social européen, Actes du colloque des 5 et 6 novembre 2001 (Georges de LEVAL et Joël HUBIN, dir.), Larcier, 2003, p. 734.

Un correcteur juridique existe toutefois. Les droits de l'Homme – et selon l'article 23 de la Constitution belge, les droits fondamentaux – sont un levier essentiel. Ces références garantissent des assises aux logiques judiciaires à mettre en œuvre, pour combattre le plus efficacement possible la pauvreté par le droit, au bénéfice égalitaire de toutes les personnes et pour le respect de leur dignité.

L'articulation judiciaire entre les droits subjectifs et les droits fondamentaux de nature objective fait l'objet de cette contribution, pour préciser le rôle à tenir par les juges. Ce sont les réalités de l'actualité judiciaire qui permettent de discerner concrètement les techniques de mise en œuvre de toutes les règles applicables pour combattre par le droit les phénomènes de pauvreté et de vulnérabilité.

Chacun de ces points permet de contextualiser d'abord le rôle des juges, pour proposer ensuite des formules motivées en vue de favoriser des progrès judiciaires.

Interpelé parce que logiquement impliqué par la résolution judiciaire des litiges dont il est saisi, le juge est tenu par un devoir de droit processuel : sa loyauté et son éthique. Une procédure raisonnée dans la dimension du droit des personnes à un procès équitable doit justifier la confiance faite à l'institution judiciaire.

2. Pauvreté, vulnérabilités et droit social : un cadre légal de protection

2.1. La pauvreté c'est aussi une question de droits

A la difficulté de discerner les composantes de la pauvreté, s'ajoute celle de savoir si la pauvreté se combat en soi par le droit⁸⁷⁶. Pensé davantage en termes de conquêtes sociales des travailleurs, de renforcement de l'État Providence ou de « *législation ouvrière* », le social serait par tradition, davantage une question politique que juridique. A contrario, les spécialistes de droit social (droit du travail et droit de la sécurité et de l'aide sociales) présentent leur discipline comme une branche du droit destinée à protéger les droits des plus faibles et à garantir la justice sociale⁸⁷⁷, ou comme une mise en œuvre du principe de solidarité⁸⁷⁸.

876 Diane ROMAN, La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social, in *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/635>.

877 Jean RIVERO et Jean SAVATIER, *Droit du travail*, PUF, 13^e éd. 1993, pp. 33-34.

878 Tatiana GRUNDLER, Chapitre 3. La doctrine des libertés fondamentales à la recherche des droits sociaux, in *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/122>.

De quels droits s'agit alors ? Avec prudence, sans négliger d'autres discernements⁸⁷⁹, les droits à considérer sont à ceux qui se raisonnent avec la pauvreté, définie comme étant « *la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et de ses droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux* »⁸⁸⁰. La pauvreté est une notion plurielle⁸⁸¹, qui intègre toutes les composantes du développement humain⁸⁸².

2.2. L'ambition juridique de la dignité⁸⁸³ et de l'égalité

Les raisons historiques qui ont façonné le dispositif juridique social expliquent une constante action politique, positivement attentive aux droits sociaux⁸⁸⁴. Ce droit ne peut cependant réaliser complètement son ambition de permettre à toutes et à tous de mener une vie conforme à la dignité humaine. De nombreuses formes de vulnérabilités⁸⁸⁵ et de pauvreté⁸⁸⁶ ne cessent d'émerger et croître⁸⁸⁷, en raison de situations contemporaines, contingentes ou structurelles, que la sociologie et l'économie étudient, en interpellant nécessairement l'Etat. L'évolution de l'objet des recours en justice – certainement celle « *du travail* » – est un des indicateurs de cette actualité.

Ces vulnérabilités peuvent engendrer des phénomènes nouveaux de pauvreté, résistants aux filets de la protection sociale traditionnelle, historiquement justifiée et organisée

879 « *La pauvreté ne se traduit pas seulement par l'absence de biens matériels et de possibilités telles que l'emploi, la propriété des biens de production ou encore par l'absence d'épargne. Elle signifie aussi l'absence de biens incorporels ou sociaux, tels que l'identité juridique, la santé, l'intégrité physique, la sécurité, la capacité de s'organiser, celle d'exercer une influence politique ou de revendiquer des droits et de vivre dans le respect et la dignité* » Rapport du Secrétaire général de l'ONU, « *Démarginalisation des pauvres par le droit et élimination de la pauvreté* », 13 juillet 2009, A/64/133, §7.

880 Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, 4 mai 2001, E/C.12/2001/10 ; id., La pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 9 mai 2001, § 8, cité par Céline FERCOT, Le juge et le droit au minimum. Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé, in *La Revue des Droits de l'Homme*, juin 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/1367?lang=en>.

881 Mathias NEBEL, Servir les pauvres. Oui mais dites-moi : quels pauvres au juste ? in *Revue d'Ethique et de théologie morale*, 2014/2, n°279

882 On cite l'esérance de vie, l'éducation, le revenu.

883 Edouard DELRUELLE, Digne de mourir comme inutile au monde... ; in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale *Pauvreté – dignité – droits de l'homme*. Les 10 ans de l'accord de coopération, décembre 2008, <https://www.luttepauvrete.be/volante/pauvrete-dignite-droits-de-lhomme-les-10-ans-de-laccord-de-cooperation/> ; Jacques FIERENS, La dignité humaine comme concept, J.T., 2002, pp. 577 et sv ; Frédéric KURZ, L'application du principe de dignité humaine : un défi pour les juridictions du travail, discours prononcé à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la cour du travail de Liège, le 4 septembre 2001, J.T.T., 2002, pp. 273 et sv.

884 Maxime STROOBANT, L'article 23 de la Constitution et la problématique de la pauvreté, in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale *Pauvreté – dignité – droits de l'homme*. Les 10 ans de l'accord de coopération, décembre 2008, <https://www.luttepauvrete.be/volante/pauvrete-dignite-droits-de-lhomme-les-10-ans-de-laccord-de-cooperation/>.

885 Sur l'intérêt de retenir les vulnérabilités dans le cadre d'un travail axé sur les ressources des droits de l'Homme : voir Arjun SENGUPTAI, L'extrême pauvreté en tant que violation des droits de l'Homme, in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale *Pauvreté – dignité – droits de l'homme*. Les 10 ans de l'accord de coopération, décembre 2008, <https://www.luttepauvrete.be/volante/pauvrete-dignite-droits-de-lhomme-les-10-ans-de-laccord-de-cooperation/>.

886 Laura RIZZERIO et David DOAT, Accueillir la vulnérabilité, approches pratiques et questions philosophiques, Coll. Espace éthique, Ed. Eres, Toulouse, 2020.

887 VRANKEN, Jan e.a. (2007), *Armoede en sociale uitsluiting*. Jaarboek 2007, p. 44 et p. 45.

dans sa relation avec le travail. Ce droit social bénéficie principalement aux groupes les moins vulnérables. Les options choisies semblent ne pas tenir suffisamment compte de la situation problématique réelle des personnes en situation de pauvreté, en sorte qu'elles ne suffisent pas à corriger les inégalités qui résultent de leurs conditions très défavorisées⁸⁸⁸. Il en résulte un échec relatif d'un droit positif. Ce droit peut être alors une cause d'exclusion pour celles et ceux, souvent sans voix par résignation, peur ou ignorance, qui ne satisfont pas à des critères légaux complexes, voire inadéquats. Cependant, ils sont créanciers de droits fondamentaux pour que leurs conditions de vie soient conformes à la dignité humaine.

« Plus le vaste filet de la protection sociale de base est conditionnel, plus le nombre de citoyens risquant de tomber dans le filet de secours des droits résiduels augmente »⁸⁸⁹.

Lorsque le droit produit l'exclusion, il est alors cause d'inégalités ressenties, de vulnérabilités, de paupérisation et de frustrations *« stigmatisantes »⁸⁹⁰*, voire révoltantes, de citoyennetés de divers rangs résultant de la norme juridique elle-même.

Les directives des Nations Unies en matière d'extrême pauvreté et de droits de l'Homme stipulent que les États doivent prendre des mesures positives, afin de garantir que les personnes en situation de pauvreté puissent faire valoir leurs droits en toute égalité⁸⁹¹. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies estime que les États parties au Pacte International des droits économiques, sociaux et culturels ont l'obligation fondamentale de garantir le niveau minimal de tous les droits reconnus par le Traité de façon à assurer à tous les besoins essentiels à une vie digne⁸⁹².

La pauvreté doit être comprise comme étant une atteinte brutale aux droits fondamentaux. Une personne pauvre est en réalité privée de l'exercice de ses droits humains. La nécessaire ambition du droit en matière de lutte contre la pauvreté repose nécessairement sur les droits fondamentaux attachés à toute personne, à leur dignité, à une exigence d'égalité et de non discrimination.

En suite de l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, créé en 1999, est une institution interfédérale dont le mandat porte sur la protection des droits humains, sur la base du constat que la pauvreté *« porte atteinte à la dignité et aux droits égaux »*

888 Bea CANTILLON, De paradox van de investeringsstaat : Waarom is de armoede niet gedaald ?, CSB-Berichten, Universiteit Antwerpen, 2009 ; Wim VAN LANCKER, Cui bono ? : Over het mattheuseffect, kinderarmoede en de (on)gewenste uitkomsten van het gezinsbeleid in de sociale investeringsstaat, Tijdschrift voor jeugd en kinderrechten, 16 n°2, pp. 122-140, Gent, Larcier, 2015.

889 Ides NICAISE, Gaten in de sociale bescherming, onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal economische rechten, in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours aux droits, Bruges, La Chartre, 2017, pp. 53-65.

890 Pierre MAZET, Le non recours par non demande : mise en question de la pertinence de l'offre publique, présenté au Colloque Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits du 16 décembre 2014 au Sénat, <https://www.luttepauvrete.be/volante/colloquenontakeup2014/>.

891 Magdalena SEPULVEDA, Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2012).

892 Sophie GROSBON, Chapitre 1. Les ruptures du droit international, La Revue des droits de l'homme, 1 | 2012, mis en ligne le 30 juin 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/118>.

et inaliénables de tous les êtres humains » et de l'objectif commun que se sont fixé les législateurs, à savoir « la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme ».

2.3. Le contenu et le problème de la justiciabilité des droits sociaux

2.3.1. Exposé du problème de la justiciabilité

Les normes de droit concernées par la lutte contre la pauvreté s'inscrivent dans un ensemble complexe et ordonné de lois et de réglementations du droit positif, subordonné à un cadre constitutionnel, et à des réglementations européenne et internationale.

Dans sa globalité hétérogène⁸⁹³, le droit social est un ancrage de citoyenneté. Mais que sont ces droits sociaux et quelle est la possibilité de garantir en justice l'effectivité de ces droits? La justiciabilité renvoie à une procédure judiciaire, tandis que l'exigibilité renvoie à la propriété d'un droit. L'exigibilité correspond à l'« *invocabilité directe* ⁸⁹⁴ du droit dans le cadre d'un contentieux subjectif »⁸⁹⁵. Les droits sociaux relèvent de deux catégories de justiciabilité, celle-ci étant le droit d'invoquer une norme dans le cadre d'une procédure judiciaire. Une justiciabilité est subjective et l'autre est objective⁸⁹⁶.

La composante « *subjective* » des droits sociaux permet d'obtenir du juge une condamnation à une prestation sociale ou à une compensation. Elle garantit l'effectivité du droit social revendiqué. Elle a pour objet un droit de nature civile.

893 Le contenu des droits sociaux est hétérogène : des droits des travailleurs aux droits de la sécurité sociale, en considérant aussi le droit au logement etc. ; ... soit des droits individuels (droit au travail, droit à la sécurité sociale...), mais aussi des droits collectifs (action syndicale et droit de grève, protection de la famille), des droits-libertés (droits des travailleurs), des droits-créances (droits à des prestations).

894 Sur la question de l'effet direct et de la relative pertinence de ce critère : Isabelle HACHEZ, « *Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct* », in La Revue des droits de l'homme, 7 | 2015, <https://journals.openedition.org/revdh/1261> : « *l'article 159 de la Constitution n'exige pas l'effet direct de la règle hiérarchiquement supérieure au profit de laquelle s'efface le règlement (ou toute règle hiérarchiquement inférieure) qui la contrarie. Plus fondamentalement, les cours et tribunaux connaissent, certes dans une moindre mesure, de contentieux dont l'objet consiste en soi (à titre principal, et non incident) à trancher un conflit de normes. Dans ce cas, et dans la ligne du constat posé à propos du contentieux objectif, l'exigence d'effet direct apparaît infondée* » (...) On peut se demander si, plutôt que de l'étendre – en ce compris aux dispositions constitutionnelles –, on ne gagnerait pas tout simplement à abandonner, en matière de droits de l'homme, la notion polysémique d'effet direct. Invocable, le traité l'est par nature, en la matière, dès lors qu'il a reçu l'assentiment des législateurs compétents. Les qualités requises de ses dispositions normatives dépendront des effets qu'on entend leur faire produire, compte tenu des limites de compétences de l'organe de contrôle sollicité et du contexte juridique au sein duquel il est appelé à statuer. Apprécié de manière graduelle et contextualisée, le seul recours au critère de la complétude ou de la précision de la norme considérée rencontrerait sans doute bien plus adéquatement l'objectif recherché : identifier, dans les circonstances de l'espèce, les normes se prêtant à un contrôle de conformité et/ou à la revendication d'un droit (ou en tout cas la poursuite d'un intérêt légitime) dans le chef des particuliers. Si ce critère maintient certes un large pouvoir d'appréciation au profit du juge, sa contrepartie ne peut résider que dans une motivation accrue des décisions de justice, seule gage d'un minimum de sécurité juridique, tout comme il doit, à notre estime, continuer à composer avec le principe de la séparation des pouvoirs ».

895 Laurence GAY, Les droits-créances constitutionnels, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 195.

896 Diane Roman, « *La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social* », La Revue des droits de l'homme, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/635>.

La seconde composante – dite « *objective* » – ne permet au juge que d'examiner la conformité d'une règle de droit à des énoncés juridiques prééminents – constitutionnels ou conventionnels – afin de sanctionner/encadrer les normes inférieures contraires ou incompatibles. Cette justiciabilité est dite objective. Elle concerne un droit créance de nature programmatique, opposable au législateur social.

2.3.2. Les droits créances de programmation

Les droits sociaux consacrés par l'article 23 de la Constitution sont des droits créances de programmation. Le Sénateur Maxime Stroobant rapporte dans ses travaux la grande réticence, manifestée aussi bien par des partenaires sociaux que par des partis politiques, relativement à l'adoption de cette norme constitutionnelle. En revanche, elle s'est vue soutenue par la société civile : « *La réticence étant essentiellement due à la crainte que les autorités publiques se voient tenues d'assumer d'importantes obligations supplémentaires, le constituant a résolu le problème en stipulant que l'article 23 de la Constitution n'aurait pas d'effet direct. L'exécution de l'article 23 de la Constitution serait de la responsabilité des différents parlements compétents* »⁸⁹⁷.

L'article 23 de la Constitution contient une énumération de droits, proclamés pour toutes les personnes. Certes, l'article 23 de la Constitution ne contient aucune référence explicite à la pauvreté⁸⁹⁸, mais par cette norme, le constituant énonce des

897 Proposition de loi relative à la révision du titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24^{bis} relatif aux droits économiques et sociaux, Doc. Sénat 1988-1989, n°100 – 10/2° (déposée par STROOBANT Maxime, SEEUWS Willy, SCHOETERS Marcel, PATAER Paul, MOENS Guy et Isidoor EGELMEERS), « *Rapport au nom du groupe de travail sur les droits économiques et sociaux fondamentaux* » proposé par Monsieur Maxime STROOBANT, doc. Sénat, S.E. 1991-1992, n°100-2/4°, p. 26.

898 Maxime STROOBANT (op. cit.) précise que « *cela ne signifie pas que le problème ait été négligé. Bien au contraire. Le constituant a estimé que toute personne séjournant légalement dans le pays peut invoquer les droits socioéconomiques constitutionnels selon, cela va de soi, la manière dont ces droits ont été accordés par le législateur ordinaire. Il souhaitait ainsi accorder une attention particulière à la pauvreté sans faire des personnes pauvres une catégorie particulière, ce qui aurait pu avoir pour conséquence que certains droits fondamentaux ne s'appliquent pas à ceux-ci. Le point de vue du constituant était que les droits fondamentaux doivent s'appliquer à tout un chacun. En affirmant que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, l'article 23 stipule qu'une personne vivant dans la pauvreté peut évidemment invoquer la protection sociale offerte par cet article. Dans le groupe de travail du Sénat chargé des droits sociaux fondamentaux, il a été expressément affirmé que chacun doit pouvoir faire valoir ses droits économiques et sociaux fondamentaux (Note : « *Rapport au nom du groupe de travail sur les droits économiques et sociaux fondamentaux* » proposé par Monsieur STROOBANT, doc. Sénat, S. E. 1991-1992, 100 -2 /40, p. 78 ; SALOMEZ, K. (2001), « *Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet* », in Liber Amicorum STROOBANT Maxime, Gent, Mys & Breesch, p. 47 et suivantes). Cela n'empêche d'ailleurs pas de mettre en œuvre différents régimes de protection sociale. Il suffit que l'objectif « *mener une vie conforme à la dignité humaine* » soit atteint. Ce point de vue souligne la solidarité entre tous les citoyens, en insistant sur la réalisation de la protection sociale visée. Selon le Sénat, le droit à une vie conforme à la dignité humaine sous-entend notamment le droit à un niveau de vie correct (Note Rapport du groupe de travail du Sénat, 99 ; voir également : M. STROOBANT (1995), « *De sociale grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art.23 GW.* », in Sociale grondrechten, Antwerpen, Maklu Uitg, pp. 59 et sv.).*

droits fondamentaux⁸⁹⁹ contenant les éléments constitutifs d'une vie conforme à la dignité humaine... pour toutes et tous, sans catégorie d'appartenance.

En relation avec cet effet juridique de l'article 23 de la Constitution, on rappellera que le Comité des Ministres, au nom du Conseil de l'Europe, précisait en 2000 la mission des juges, puisque « *le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires devrait être justiciable, toute personne en situation d'extrême précarité devant pouvoir l'invoquer directement devant les autorités et le cas échéant devant les tribunaux* »⁹⁰⁰.

Au niveau international, tant l'article 25 alinéa 1 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme que l'article 11 alinéa 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels font référence au droit à un niveau de vie suffisant ou décent. Leur « *justiciabilité normative* » nationale est des plus restreintes⁹⁰¹. « *L'Etat est le premier sujet d'obligations chargé de concevoir des programmes et d'inciter les autres acteurs à faire le nécessaire pour les mettre en œuvre, en adoptant des mesures persuasives ou dissuasives, des lois et des procédures, ainsi qu'en modifiant les institutions. L'Etat est aussi directement responsable de la mise en œuvre de ces programmes* »⁹⁰².

Sur le plan normatif, un droit social s'inscrit dans une programmation, avant d'être un droit subjectif. Les dispositions constitutionnelles doivent être stables, en sorte qu'elles doivent être formulées avec prudence et adaptabilité pour s'accorder avec les évolutions sociales qu'elles encadrent, sans devoir pour autant être révisées. « *Dans cette perspective, il devient problématique de se référer aux seuls critères de la clarté et de la précision pour se prononcer sur l'effectivité d'une disposition de la Constitution. L'interprétation de la Constitution relevait d'une responsabilité politique. Une doctrine soutient que le privilège du dernier mot ne peut appartenir au juge ; il revient au seul législateur* »⁹⁰³.

899 Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. (...)

Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective ;
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique ;
- 3° le droit à un logement décent ;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain ;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social.

900 Recommandation n° R-2000 3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité, 19 janvier 2000, Principe 3.

901 Françoise TULKENS & Sébastien VAN DROOGHENBROECK, *Pauvreté et droits de l'Homme ; la contribution de la Cour européenne des droits de l'Homme*, in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale *Pauvreté – dignité – droits de l'homme Les 10 ans de l'accord de coopération*, décembre 2008, <https://www.luttepauvrete.be/volante/pauvrete-dignite-droits-de-lhomme-les-10-ans-de-laccord-de-cooperation/>. Ces auteurs soulignent cependant que « *comme droits économiques et sociaux, la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre directement que l'interdiction du travail forcé (art. 4), la liberté syndicale (art. 11), le droit de propriété (art. 1^{er} du premier protocole additionnel) et le droit à l'instruction (art. 2 du premier protocole additionnel)* ».

902 Arjun SENGUPTAI, op. cit.

903 Hugues Dumont, « *Le contrôle de constitutionnalité des lois et des décrets en Belgique* », in *Fonction de juger et pouvoir judiciaire*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1983, spéc. p. 149 et 150.

Sur le plan de la protection judiciaire, la difficulté résulte donc de la nature de cette créance de programmation politique⁹⁰⁴, pourtant logiquement revendiquée devant le juge.

2.3.3. Les droits civils

Les droits civils sont directement justiciables : ils peuvent être directement revendiqués en justice par celles et ceux qui en revendiquent le bénéfice. Il en est ainsi pour ce qui concerne le droit à une prestation de sécurité sociale. Les droits sociaux subjectifs correspondent à des droits civils exigibles devant les juridictions du travail.

Il faut cependant observer que ces droits procèdent par des catégorisations de bénéficiaires⁹⁰⁵, laissant à la marge de l'exclusion des personnes « *hors champs* ». Les effets des lois sociales de l'Etat sont entravés par des variables d'ajustement, décidées par le législateur. La stabilité de la norme fait place à la contingence. Le droit précise les catégories de bénéficiaires et l'évolution des classifications résultent notamment d'impératifs budgétaires.

904 Voir l'exemple judiciaire présenté sous le point IV.1.

905 A titre d'exemples pour ce qui concerne un processus normatif de sélectivité dans les domaines de compétence de la juridiction du travail :

- Le revenu d'intégration sociale. De manière synthétique (Exposé des motifs. Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Chambre des représentants, 27 mai 2016, DOC54 1864/001), le PIIS, défini dans un contrat entre l'ayant droit au RI et le CPAS, est un instrument destiné à accompagner activement la personne concernée vers l'indépendance, l'autonomie, l'intégration sociale et si possible vers une intégration. Déjà avant l'élargissement du PIIS à davantage de bénéficiaires du revenu d'intégration, la Cour constitutionnelle a analysé le PIIS « *comme une condition à l'obtention du revenu d'intégration pour les personnes à qui il est imposé* » C.C., 14 janvier 2004, n° 5/2004. La question qui se pose est de savoir si un tel contrat permet « *véritablement au demandeur d'élaborer un programme propre, éventuellement alternatif et susceptible de lui réinsuffler confiance et dignité (première étape dans la sortie de la misère)* » BERNARD, Nicolas (2006), « *Le contrat d'intégration sociale comme matérialisation paradigmatique des 'obligations correspondantes' de l'article 23 de la Constitution ?* », in Hugues Dumont et al. (red.), La responsabilité, face cachée des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant. Si le CPAS et la personne qui demande le revenu d'intégration n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le contenu du PIIS et que cette dernière refuse de le signer, cette attitude peut être interprétée, selon les circonstances, comme un refus de faire les efforts nécessaires pour trouver du travail, or la disposition au travail constitue bien une condition d'octroi. L'obligation – sauf raisons d'équité ou de santé – de signer un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale augmente de facto la conditionnalité et rend plus difficile l'accès au droit au revenu d'intégration.
- La réforme de l'assurance chômage de novembre 2012. Elle est justifiée par des contraintes budgétaires. Elle a renforcé la dégressivité des allocations, à mesure que la durée du chômage s'allonge, et l'a étendue aux chômeurs qui ont charge de famille, pour qui les allocations constituent l'unique source de revenu au sein du ménage (Arrêté royal du 23 juillet 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage, M.B., 30 juillet 2012).
- La législation relative à l'allocation d'insertion, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, a modifié la réglementation relative à l'allocation d'attente : allongement de la période de stage d'insertion professionnelle (de 9 mois à 1 an), augmentation du nombre d'entretiens d'évaluation, limitation des allocations dans le temps (36 mois) et imposition de limitations d'âge (depuis le 1^{er} septembre 2015, par exemple, les jeunes de moins de 21 ans qui n'ont pas obtenu leur diplôme de fin du secondaire ne peuvent plus bénéficier des allocations d'insertion) Arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, M.B., 30 décembre 2011.

2.4. Le dépassement du problème de la justiciabilité : la constitutionnalisation et l'internationalisation du contentieux social⁹⁰⁶

L'étude du régime juridique des droits sociaux est un préalable logique à l'examen des voies de droit permettant de garantir l'effectivité de l'ensemble du dispositif juridique social. La question de la justiciabilité est donc posée⁹⁰⁷.

En relation avec celle-ci et pour la résoudre, la mission du juge doit être de veiller à renforcer l'effectivité et l'opposabilité des droits sociaux, pour leur garantir une pleine portée, en relation avec les mécanismes de protection des droits fondamentaux. Il faut veiller à une indivisibilité et à une interdépendance avec les droits de l'Homme⁹⁰⁸. Il s'agit de références essentielles, dont la stabilité est indispensable pour réduire les inégalités, dans une perspective de justice sociale consacrée par les droits de l'Homme. Il faut considérer ceux-ci comme étant un ancrage, puisque précisément la pauvreté résulte d'une rupture par rapport aux droits sociaux subjectifs.

« Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sont de nature à éclairer la portée des dispositions dont elle assure le respect. Mise à part cette jurisprudence à laquelle l'ordre juridique belge se montre particulièrement réceptif, les références aux enseignements délivrés par les organes internationaux de contrôle demeurent extrêmement rares⁹⁰⁹. Un rapport de la Commission de Venise, une constatation du Comité des droits de l'homme, une observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ... constituent pourtant autant de sources de nature à préciser un droit fondamental considéré⁹¹⁰. »

La saisine du juge, c'est la potentialité pour ce citoyen de faire appel à la norme fondamentale pour convaincre son contradicteur qu'il convient de l'appliquer. Ce n'est

906 Voir ci-dessous le point III.

907 Voir Françoise TULKENS & Sébastien VAN DROOGHENBROECK, op. cit. Au sein du Conseil de l'Europe, notamment, la modernisation de la Charte (1996) et l'adoption d'un protocole ouvrant un droit de réclamation collective devant le Comité Européen des droits sociaux a favorisé l'émergence d'un processus « quasi-judiciaire » ; Béatrice BOISSARD, « La contribution du comité européen à l'effectivité des droits sociaux », RDP, 2010, n° 4, p. 1083. Plus récemment, un tournant majeur a été pris, avec l'adoption du protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. À la date symbolique du 10 décembre 2008, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté un Protocole facultatif se rapportant au PIDESC qui habilite le CoDÉSC à recevoir et examiner des communications présentées par des particuliers victimes d'une violation par un État Partie d'un des droits dans le Pacte (Barbara WILSON, « Quelques réflexions sur l'adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies », RTDH, 2009, pp. 295-317. Résultat de plus de 10 années de négociations, ce Protocole tendra à atténuer le déséquilibre entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, en renforçant la justiciabilité de ces derniers).

908 La Cour européenne n'hésite plus à élargir son contrôle aux implications sociales des droits conventionnels, tout comme elle a promu la Charte sociale européenne parmi ses sources d'interprétation (Cour EDH, GC, 12 nov. 2008, Demir et Baykara, req. 34503/97, § 84, § 65-85). De son côté, le Comité européen des droits sociaux met en avant l'interdépendance entre Charte sociale européenne et Convention européenne, affirmant que « la Charte a été élaborée comme un instrument de droits de l'homme destiné à compléter la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle est un instrument vivant, voué à certaines valeurs qui l'inspirent : la dignité, l'autonomie, l'égalité et la solidarité. »

909 Isabelle Hachez Isabelle et Sébastien van Drooghenbroeck, obs. sous C.C., n° 37/2011, n° 101/2008 et 78/2005, in Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national, Larcier, 2014, pp. 28-37.

910 Voy. Alen André et Pas Wouter, « L'effet direct de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant », in J.D.J., 1995, liv. 144, pp. 166 et 167.

que devant la résistance à la reconnaissance d'un droit que naît la nécessité du procès. Il y a certes une opposition de principe, entre d'une part les droits civils et politiques, parfois qualifiés de « *droits libertés* », et d'autre part les droits sociaux, qualifiés « *droits créances* ». Les seconds nommés s'épuisent dans une abstention des pouvoirs publics, tandis que les premiers exigent une prestation de ceux-ci.

Devant un juge du pouvoir judiciaire, il est pratiquement impossible de séparer les droits de l'Homme qui imposent une protection de ceux qui exigent une distribution : il n'existe qu'une catégorie unique rassemblant l'ensemble des droits fondamentaux au sein de laquelle chaque droit se voit reconnaître une double signification protection/attribution.

Il faut donc pratiquement dépasser le problème sur les natures et régimes différenciés des droits sociaux, pour permettre au juge judiciaire d'assumer sa mission régaliennne. En cela, il s'agit bien d'une question de justiciabilité à raisonner, en considérant l'ensemble des énoncés normatifs sur les droits sociaux, notamment par l'article 23 de la Constitution.

Cela fait l'objet des moyens soumis dans le cadre des procédures judiciaires aux juges, singulièrement ceux des juridictions du travail⁹¹¹. L'ensemble de ces droits acquièrent donc une dimension subjective. Les compétences de la Cour constitutionnelle démontrent que le constituant lui-même a accepté que des juges contrôlent les lois malgré les caractéristiques inhérentes par nature à des textes constitutionnels⁹¹².

Une approche unifiée des droits sociaux doit résulter de la qualité de leur mise en œuvre par le juge. La mission du juge est d'être garant de l'efficacité de l'ensemble du droit applicable. « *Il ne s'agit pas d'inventer de nouveaux droits pour les pauvres, mais de rendre véritablement effectifs tous les droits proclamés* »⁹¹³.

On rappelle que cela permet au juge communautaire, et ce, avant que ne soit conférée une valeur juridique contraignante à la Charte des droits fondamentaux, de donner pleine effectivité à certains droits fondamentaux, dont la dimension sociale est avérée⁹¹⁴. Au niveau du pouvoir judiciaire belge, le rôle du juge des juridictions du travail consiste nécessairement à raisonner l'application des droits de l'Homme, ou

911 Notamment dans les litiges concernant la sécurité sociale et de l'aide sociale. On peut certainement faire référence à l'abondante jurisprudence concernant les étrangers ; voir notamment : Katrin STANGHERLIN et Hugo MORMONT, Aide sociale, Intégration sociale, Le droit en pratique, La Charte, Bruges, 2011 ; Katrin STANGHERLIN et Hugo MORMONT, Les étrangers et le droit à l'aide sociale et à l'intégration sociale, A.D.D.E, 2014 et 2015 ; Jacques FIERENS, Dignité humaine et étrangers demandeurs de régularisation quelques remarques complémentaires, JDJ, n°197, 2000, pp. 32 et sv. ; Sylvie SAROLEA, La nature civile du droit des réfugiés en droit belge et au sens de la convention EDH. Essai de définition et analyse des enjeux, Revue Belge de Droit International, 1996/2, pp. 633 et sv.

912 Hugues Dumont, « *Les spécificités de l'interprétation constitutionnelle au seuil du XXI^e siècle* », in En hommage à Francis DELPEREE. Itinéraire d'un constitutionnaliste, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, pp. 475 à 500.

913 E. DECAUX, « *Les droits des pauvres : une pierre blanche sur un long chemin* », Droits fondamentaux, n° 5, janvier-décembre 2005, p. 2.

914 Myriam BENLOLO-CARABOT « *Chapitre 2. Les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union Européenne* », in La Revue des droits de l'homme mis en ligne le 30 juin 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/120>.

des droits fondamentaux selon la formule privilégiée dans le cadre de l'article 23 de la Constitution.

L'agir judiciaire⁹¹⁵ doit contribuer concrètement à une forme d'éradication de la pauvreté, en se basant sur la réalisation des droits de l'Homme et/ou droits fondamentaux. C'est un levier indispensable⁹¹⁶.

L'enseignement à retenir est donc une constitutionnalisation et une internationalisation du contentieux, sous l'influence conjointe de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle. La mise en œuvre du droit social interne est très fortement liée à l'impact des règles fondamentales et des droits de l'Homme, ce qui confère au juge des juridictions un rôle incontestablement valorisé⁹¹⁷.

915 Outre les devoirs inhérents à la mission des juges étatiques, on doit mettre en évidence d'autres apports essentiels, notamment au niveau du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'Homme. Ainsi en est-il du mécanisme de renforcement du rôle de cette Cour et des juridictions nationales en matière de protection des droits de l'homme. Le 1^{er} août 2018 est entré en vigueur le Protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme dont l'objectif est de renforcer (par rapport aux articles 47 et 49 de la Convention) les rapports entre les Hautes Juridictions nationales et la C.E.D.H., dans le respect du principe de subsidiarité. Cette subsidiarité relève de la complémentarité et non de la concurrence. Celui-ci conserve à la juridiction nationale la marge d'appréciation, compte devant être tenu que les autorités de l'Etat se trouvent en principe les mieux placées que le juge international pour évaluer les besoins et le contexte locaux. Il s'agit d'un mécanisme de coopération formelle entre juges par le biais d'une compétence discrétionnaire attribuée au plus hautes juridictions nationales, étant ici médiatrices entre deux ordres juridiques, pour favoriser une interprétation ou une application cohérente et harmonieuse des normes minimales, en matière de respect des droits garantis par la convention ou ses protocoles. Cette procédure n'élude pas le droit au recours individuel, ni l'obligation de renvoi préjudiciel. L'intérêt de cette procédure consiste à laisser aux juridictions nationales le choix de bénéficier d'un mécanisme d'avis consultatif non contraignant sur la comptabilité avec la convention d'une règle nationale, voire d'une interprétation par une juridiction, tout en laissant aux juridictions nationales l'issue du litige en droit interne, l'avis n'étant pas contraignant. La publication des avis consultatifs est utile pour renseigner les juges nationaux dans leur rôle de garantie des droits fondamentaux (Florence BENOIT-ROHMER, Le Protocole 16 ou le renouveau de la fonction consultative de la CEDH, in Les défis liés à l'entrée en vigueur du Protocole 16 à la Convention, Actes de la Journée d'étude du 25 janvier 2019 de l'Institut de Recherche Carré de Malberg, IRCML, Université de Strasbourg, p. 7 ; Françoise TULKENS, Conclusions générales, in Frédéric SUDRE (dir.), Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention EDH, coll. Droit et Justice, n°108, Nemesis Anthémis, Bruxelles, Limal, 2014, p. 398.

916 Gunter MAES (2003), De afdwingbaarheid van sociale grondrechten, Antwerpen, Intersentia, p. 51 et suivantes et p. 449 et sv. (cité par Maxime STROOBANT, op.cit).

917 Comp en droit procédural :
- Georges de LÉVAL, Le citoyen et la justice civile – Un délicat équilibre entre efficacité et qualité, Rev. Dr. ULB, 34-2006, pp. 126 à 131, n° 44 à 46.11 ;
- Georges de LÉVAL et Frédéric GEORGES, Culture et droit processuel, Rapport belge, Rapport Journées Capitant.doc (uliege.be).

3. Pauvreté, vulnérabilités et justice : un cadre judiciaire spécialisé et adapté

3.1. Le nécessaire particularisme de protection judiciaire

Les juges de toutes les juridictions de l'ordre judiciaire ont pour fonction de trancher les litiges qui leur sont soumis en appliquant la règle de droit applicable, sur la base des éléments de fait, au vu des preuves apportées par les parties. À cet égard, rien ne distingue le rôle d'un juge des juridictions du travail, de celui des juges des autres juridictions. Ces derniers sont évidemment aussi concernés par la résolution, selon le droit, de litiges qui concernent les phénomènes de la pauvreté, ou des circonstances qui y conduisent ou en résultent.

Il y a cependant un particularisme judiciaire qui doit être mis en évidence, pour le règlement judiciaire des litiges relevant du domaine des compétences d'attribution des juridictions du travail. Les huit tribunaux du travail dont le ressort est précisé par l'article 73 du Code judiciaire⁹¹⁸ sont compétents pour l'ensemble du contentieux social individuel⁹¹⁹, incluant des législations d'assistance. Les cinq cours du travail connaissent des appels des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux et par leurs présidents siégeant en référé⁹²⁰.

Ce domaine de compétence d'attribution se compose de nombreuses législations correspondant aux politiques sociales⁹²¹. Celles-ci sont contingentes en sorte que le droit social est en constante mutation. La nature et l'objet des litiges évoluent, entraînant aussi l'évolution de la régulation judiciaire.

Un cadre judiciaire spécialisé est justifié. Deux aspects sont à préciser en relation avec le particularisme à mettre en évidence : le premier concerne les règles spécifiques de l'organisation judiciaire et le second a pour objet des adaptations aux règles de la procédure judiciaire.

Chacune de ses composantes correspond à un objectif de protection du plus faible, du plus vulnérable, pour qui le législateur judiciaire et le législateur social demeurent attentifs. Il faut que le droit applicable soit rendu et que celui⁹²² qui le met en œuvre soit accessible à des personnes dont la vulnérabilité est connue, voire à celles concernées par les conséquences de leur pauvreté. La fonction du juge des juridictions du travail se distingue parce qu'avant le prononcé de son jugement, ce juge intervient selon des règles d'organisation et de procédure judiciaires spécifiques. Ensuite, pour son

918 Cinq tribunaux sont répartis en divisions par l'arrêté royal du 14 mars 2014.

919 Articles 578 à 583 du Code judiciaire.

920 Article 607 du Code judiciaire.

921 Articles 578 à 587 septies du Code judiciaire.

922 Jean-François NEVEN La Charte de l'assuré social : un outil méconnu au service de l'effectivité des droits sociaux. Texte de l'intervention lors de la journée d'étude organisée par le Service de lutte contre la pauvreté, le 29 avril 2014, intitulée : « *Vers l'égalité d'accès au droit fondamental à la protection sociale* »).

jugement, le juge « *du travail* » dispose d'un pouvoir d'appréciation que le législateur social lui confie, en raison de délégations, ou résultant de l'imprécision de la norme à appliquer, parfois floue, parfois incertaine, évidemment toujours tributaire des données de fait⁹²³.

Il faut d'ailleurs mettre en évidence que le législateur judiciaire a plusieurs fois confirmé la faveur réservée à cette juridiction. Ainsi, en confiant aux juridictions du travail le contentieux du règlement collectif de dettes⁹²⁴, procédure autonome s'il en est par rapport à celles modalisées pour les autres contentieux des juridictions du travail, Laurette Onkelinx, lorsqu'elle était Ministre de la Justice, avait répondu aux objections du Conseil supérieur de la Justice et de l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone, en mettant en évidence le rôle particulier et singulièrement prégnant entre le juge du travail et la dimension « *dignité humaine* », caractéristique prépondérante et directrice du contentieux social. Cette dimension a pris le pas sur les conséquences judiciaires d'une appartenance au droit des voies d'exécution. Le résultat judiciaire actuel ne dément pas l'option de l'ancienne Ministre et semble invalider les objections ou les craintes passées quant au transfert de cette compétence.

Le choix du législateur judiciaire a donc été dicté par référence à une juridiction du travail, distinguée par sa maîtrise du contentieux « *social* », en relation avec le ministère public spécialisé qu'est l'auditorat du travail⁹²⁵.

3.2. Les règles spécifiques de l'organisation judiciaire

3.2.1. L'échevinage judiciaire

Hormis pour le contentieux du règlement collectif, qui est déferé à des chambres du tribunal (ou de la cour) composées d'un seul juge⁹²⁶, toutes les autres chambres des juridictions du travail se caractérisent par une organisation échevinée, associant un magistrat de carrière qui préside à deux juges non professionnels nommés « *juges – ou conseillers – sociaux* »⁹²⁷, lesquels sont désignés en raison de leur appartenance à

923 L'article 1675/3 alinéa 3 du Code judiciaire est un exemple relevé dans l'ensemble du champ des compétences d'attribution du juge du travail : « *Le plan de règlement a pour objet de rétablir la situation financière du débiteur, en lui permettant notamment dans la mesure du possible de payer ses dettes et en lui garantissant simultanément ainsi qu'à sa famille, qu'ils pourront mener une vie conforme à la dignité humaine.* »

924 Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2005, le règlement collectif de dettes relève également de la compétence d'attribution de ces juridictions.

925 Vis-à-vis de cet office, les litiges en matière de règlement collectif de dettes ont été rendus communicables, non pas d'office mais de façon facultative sur la base de l'article 764 al. 2 du Code judiciaire.

926 Article 81 al. 2 du Code judiciaire.

927 Sur le devoir d'impartialité des juges et des conseillers sociaux ; C. trav. Bruxelles, 29 avril 2008, R.R.50.881, <https://www.terralaboris.be/>.

des catégories socio-professionnelles : employeurs⁹²⁸, ouvriers, employés, travailleurs indépendants^{929 930}.

La formule de l'échevinage judiciaire social trouve une explication première dans l'organisation des relations collectives du travail, donc de la concertation sociale.

3.2.2. L'auditorat du travail, ministère public spécialisé

A côté de cette première caractéristique de l'échevinage, il convient de mettre en évidence l'organisation et les compétences d'un ministère public spécialisé – l'auditorat du travail – au siège de chaque tribunal⁹³¹.

Dans le cadre de ses compétences civiles, l'auditorat du travail :

- participe à l'instruction des demandes relatives à la sécurité sociale et à l'aide sociale, en requérant des services compétents les renseignements administratifs nécessaires : cette compétence « *d'instructeur du procès social* »⁹³² est prescrite par l'article 138 ter du Code judiciaire. Ceci est tout à fait essentiel puisque cette instruction garantit un examen complet et objectif du litige⁹³³. La formule promeut l'égalité entre les parties, alors même que la personne en situation de pauvreté ou de vulnérabilité ne bénéficie pas a priori des meilleures conditions pour agir en justice. Le droit judiciaire « *social* » contribue à un mécanisme protecteur, assumé par le ministère public, dans le respect des principes du procès équitable.
- donne son avis dans les causes communicables précisées par l'article 764,10° du Code judiciaire ressortissant à la compétence du tribunal du travail. Par la loi du 19 octobre 2015, le législateur a modifié en profondeur la compétence d'avis du ministère public, en remaniant les articles 138 bis, 764, 765/1, 766 et 767 du Code judiciaire. En dépit de l'avis du Conseil d'Etat qui avait insisté sur les justifications de la compétence d'avis, le ministre de la Justice Koen Geens, auteur de la réforme, fit prévaloir une rationalisation – selon lui efficace – des moyens du ministère public en matière civile, en lui conférant le soin d'apprécier, au cas par cas, s'il convient ou non d'émettre un avis présentant

928 Ainsi que des administrateurs de société (C. const. 11 mars 2009, n°44/2009 et 13 octobre 2009, n°177/2009).

929 Article 81 al.4 à 10 du Code judiciaire.

930 Le système de l'échevinage régit aussi la composition des cours du travail, laquelle connaît aussi le juge unique pour les matières de référé et de règlement collectif de dettes (articles 103 al.2 et 104 al.1^{er} du Code judiciaire) ; G. de LEVAL, F.GEORGES, Droit judiciaire, Tome I, Institutions judiciaires et éléments de compétence, Coll. De la Faculté de Droit de l'Université de Liège, Larcier, 2^{ème} éd., Bruxelles, 2014, p. 193, et note 1.

931 Article 152 par. 1^{er} du Code judiciaire ; Ph. GOSSERIES, Quelques réflexions à propos de l'auditorat du travail, Bilan et plaidoyer, J.T.T., 2012, pp. 289 et sv ; J. du JARDIN, Le ministère public dans ses fonctions non pénales, J.T., 2004, pp. 733 à 735.

932 G. de LEVAL, F. GEORGES, Droit judiciaire, Tome I, Institutions judiciaires et éléments de compétence, op. cit., p. 190 et note 11.

933 C. Arb., 3 juillet 2002, n°120/2002, attendu B.6.3 cité par G de Leval et F. Georges, op. cit.

une réelle utilité pour la solution du litige⁹³⁴. La formule ministérielle adressée en réplique à l'avis du Conseil d'Etat a été retenue, tout en considérant que les résultats concrets mériteraient une évaluation en raison de réels « *fléchissements* » observés dans la pratique judiciaire. Pour les matières sociales, on retient que la liste des matières obligatoirement communicables au ministère public n'a pas été modifiée. Cependant, le législateur judiciaire a rendu l'avis facultatif. Le collège des procureurs généraux a pris une circulaire qui, à la demande du conseil des auditeurs du travail, impose à ces derniers de rendre un avis dans tous les dossiers de sécurité sociale qui sont obligatoirement communicables. Les auditorats du travail continuent à informer ces dossiers et à rendre un avis. Mais il faut constater, dans certains arrondissements, les difficultés liées à une importante pénurie de magistrats, en sorte qu'une sélection doit être opérée pour garantir cette intervention par voie d'avis dans les litiges qui le justifient.

- peut agir en qualité de partie principale, notamment en interjetant appel des décisions rendues par le tribunal en matière de sécurité sociale et d'aide sociale, sur la base de l'article 138 bis § 1 du Code judiciaire. On doit noter que cet article 138 bis, § 2, du Code judiciaire, introduit par une loi du 3 décembre 2006, confère un droit d'action de nature civile à l'auditorat du travail⁹³⁵.
- peut intenter une action par application de l'article 138 bis § 2 du Code judiciaire pour intenter une action en vue de faire constater une infraction aux lois et aux règlements qui touchent l'ensemble ou une partie des travailleurs d'une entreprise⁹³⁶. L'action dite civile de l'auditeur du travail semble peu utilisée. Il est fait grief à la procédure d'être entachée de lourdeurs et de lenteurs, avec des résultats insatisfaisants et dissuasifs.

En ce qui concerne ses compétences pénales, l'auditeur du travail exerce l'action publique devant les juridictions répressives⁹³⁷, désormais composées au niveau de la cour d'appel avec un magistrat de la cour du travail. A titre d'exemple, nous devons à l'auditeur du travail de Liège d'avoir précisé que son office diligente les informations nécessaires dans le but d'établir le préjudice (pour les travailleurs ou la sécurité sociale) et d'obtenir la régularisation de la situation. A l'égard des employeurs, la politique répressive consiste à privilégier l'extinction de l'action publique par le paiement d'une somme (transaction pénale), sauf pour les affaires les plus graves. En matière de

934 G. de LEVAL, J. van COMPERNOLLE, F. GEORGES, La loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, J.T., 2015, p. 795, et les notes 106 à 108, se référant notamment à G. de LEVAL, L'avis du ministère public en matière civile : une pièce fondamentale du procès équitable en droit belge » in Le ministère public en matière civile, commerciale, administrative, C.I.D.J., Bruxelles, Kluwer-Bruylant, 2002, pp. 39 et sv.

935 Sur cette action, voy. F. KEFER et D. FRERE, « Existe-t-il un *embryon de 'class action'* en droit social : l'article 138 bis, § 2 du Code judiciaire ? », publication du Centre Interuniversitaire de droit judiciaire sur les class actions.

936 C. trav. Liège, 15 janvier 2010, RG 36261/09 : L'action civile introduite par l'Auditorat du travail de Liège sur la base de l'article 138 bis, §2, du Code judiciaire, poursuivait la reconnaissance, par la juridiction du travail, de plusieurs infractions imputées par le représentant du ministère public à la S.A. (...) sur la base des articles 9 et 11 de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs. Monsieur l'Auditeur du travail considéra en effet qu'en rémunérant les temps de déplacement quotidien aller et retour des travailleurs, du siège de l'entreprise au premier chantier et du dernier chantier au siège de l'entreprise, sur la base d'une indemnisation forfaitaire prévue par deux conventions collectives de travail d'entreprise successivement conclues au sein de la S.A. (...).

937 Article 155 du Code judiciaire.

non-paiement de rémunération, la faiblesse des peines⁹³⁸ conduit souvent à inviter les travailleurs lésés à introduire une action devant le tribunal du travail. En cette hypothèse, le dossier répressif sera déposé au dossier de la procédure. Des poursuites pénales seront toutefois engagées si d'autres infractions ressortent du dossier, et notamment lorsque l'ensemble des conditions de travail est constitutif de traite des êtres humains.

A l'égard des assurés sociaux, la préférence va à la régularisation et à une sanction administrative, sauf pour les affaires les plus graves. Une circulaire du collège des procureurs généraux impose de privilégier les poursuites lorsque l'indu dépasse 20.000 euros⁹³⁹.

3.3. Les règles spécifiques de la procédure judiciaire

L'accessibilité et les modalités de fonctionnement des juridictions du travail sont simplifiées, le droit judiciaire contenant des règles spécifiques et protectrices.

3.3.1. Pour l'introduction de l'instance judiciaire

En matière de sécurité sociale⁹⁴⁰, les demandes sont introduites par une requête écrite déformalisée⁹⁴¹, déposée ou adressée, sous pli recommandé au greffe du tribunal du travail⁹⁴². La procédure contradictoire est donc introduite sur une base simplifiée⁹⁴³. Dans la mesure où le contentieux de la sécurité sociale, celui de l'aide sociale et de toutes les matières visées par l'article 764 du Code judiciaire, bénéficient de cette procédure simplifiée lors de l'introduction de la demande, le greffe du tribunal du travail procède à la notification de cette requête à la partie adverse, ce qui remplace la signification d'une citation.

En matière de règlement collectif de dettes, l'introduction de la procédure se réalise par le dépôt d'une requête qui doit contenir les mentions prévues par l'article 1675/4 du Code judiciaire, les pièces jointes en annexe devant être déposées en double exemplaire.

938 Selon l'article 101 al. 3 du Code pénal social, il s'agit de sanction de niveau 2 (amende pénale de 50 à 500 €, à multiplier par le nombre de travailleurs concernés).

939 Ce montant est appelé à être doublé à la suite d'une mise à jour de la circulaire.

940 Articles 508/16, 580, 2°, 3°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° et 11°, 581, 2°, 582, 1° et 2° et 583 du Code judiciaire.

941 Voir J. van COMPERNOLLE, G.CLOSSET-MARCHAL, J.-Fr. van DROOGHENBROECK, A. DECROES et O.MIGNOLET, *Droit judiciaire privé – Examen de jurisprudence (1991 à 2001)*, R.C.J.B., 2002, p. 504, n°488 ; G. de LEVAL, *La requête devant les tribunaux du travail et le régime des nullités*, J.T., 1973, pp.417 et sv.

942 Article 704 par. 2 du Code judiciaire (J. van COMPERNOLLE, G.CLOSSET-MARCHAL, J.-Fr. van DROOGHENBROECK, A.DECROES, O. MIGNOLET, op. cit.).

943 Cette forme simplifiée exclut l'application des articles 1034 bis à 1034sexies du Code judiciaire, op. cit.

3.3.2. Pour la comparution et la représentation des parties

L'article 728 § 3 du Code judiciaire permet à un/e travailleur/se (aussi pour un/e travailleur/se indépendant/e) de confier – selon les cas – à un délégué d'une organisation représentative, porteur d'une procuration écrite, de le/la représenter à l'audience, de plaider et de recevoir toute communication écrite relative à l'instruction et au jugement du litige.

Il en est de même pour toute personne justiciable intéressée qui peut confier ce mandat de représentation à une organisation sociale qui défend les intérêts des bénéficiaires des revenus dans les litiges prévus à l'article 508,8° c et d du Code judiciaire, sans exiger une procuration écrite⁹⁴⁴.

3.3.3. Pour les jugements rendus en matière de sécurité sociale et d'aide sociale⁹⁴⁵

Les jugements sont d'office notifiés aux parties par le greffe. Dès cette notification, les délais pour l'exercice d'une voie de recours commencent à courir. Il n'est donc nul besoin de procéder à une signification.

3.3.4. Pour l'appel devant la cour du travail

Tous les jugements du tribunal sont susceptibles d'un appel, lequel n'est pas limité par un éventuel taux de ressort⁹⁴⁶.

3.3.5. Pour le coût de la procédure

Des règles particulières régissent la matière des frais et des dépens⁹⁴⁷.

Pour l'assistance judiciaire⁹⁴⁸ qui fait partie intégrante de la notion de procès équitable⁹⁴⁹, il faut observer en particulier que les articles 664, 665, 670 et 692 bis du Code judiciaire, ces dispositions résultant de la loi du 20 juillet 2006, ont été adoptées pour permettre le bénéfice de la gratuité de l'assistance d'un conseil technique lors

944 Article 728 par. 3 al.4 du Code judiciaire.

945 Article 704 par. 2 du Code judiciaire.

946 Article 617 al. 2 du Code judiciaire.

947 Article 1017 al. 2 du Code judiciaire, article 4 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007.

948 Article 660 du Code judiciaire.

949 C.E.D.H., 21 février 1975, aff. Golder c/ Royaume Uni, Série A, n° 18 ; C.E.D.H., 9 octobre 1979, aff. Airey c/ Royaume Uni, Série A n° 32 ; G. de LEVAL, Droits de l'homme et réflexion sur l'efficacité de la justice, in Les droits de l'homme et l'efficacité de la justice, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 299-327.

des expertises judiciaires, en toutes matières⁹⁵⁰. Des passerelles existent entre l'aide juridique et l'assistance judiciaire⁹⁵¹.

4. Pauvreté, vulnérabilités : pratiques judiciaires des juges des juridictions du travail

4.1. Une ambition mesurée du juge des juridictions du travail : du droit social à la justice sociale

« Une valeur sociale qui constitue un objectif à atteindre pour le droit, c'est la justice »⁹⁵².

L'ambition judiciaire consiste à raisonner un passage légitime du juridique à la justice, en examinant divers aspects du rôle d'ordonnancement par le droit du juge. Le rôle de celui-ci ne peut se concevoir qu'en veillant à garantir tout le droit. Une exacte application des règles et des principes doit promouvoir la confiance et la légitimité dans l'institution judiciaire.

Telle est l'équation : le juge par rapport au juste... et le juge par rapport au droit ! Le juge est l'indispensable acteur qui a pour fonction de garantir la prééminence du droit applicable et renforcer la sécurité juridique.

4.1.1. Trois limites

Cette ambition du juge a ses limites.

Il y a d'abord des limites à l'appréhension par le droit social des phénomènes de pauvreté, laquelle se compose de facteurs que le droit social n'appréhende pas dans leur totalité.

Il y a ensuite la justiciabilité du droit applicable qui pose les difficultés déjà exposées.

Il y a enfin le cadre institutionnel qui interdit au juge de transgresser le principe de la séparation des pouvoirs. Ce droit qualifié de « *social* » est-il pour autant totalement

950 Voir : C. const., 26 octobre 2005, J.T., 2006, p. 104, note D.MOUGENOT ; C. trav. Liège, 11 janvier 2010, R.R.D., 2010, p. 382.

951 B. BIEMAR, L'accès économique à la justice, in Droit judiciaire, Tome 2, Manuel de procédure civile, Collection de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, Larcier, 2015, p. 245 et note 866 et p. 249 ; Arrêté royal du 18 décembre 2003 : voir en particulier l'article 1^{er} par.1^{er} – 3^o à 7^o, et par. 2 6^o.

952 P. ROUBIER, Théorie générale du droit, Paris, Dalloz, 2^{ème} éd., 1969, n°37, p. 325.

susceptible d'être imposé par les juridictions du travail à la puissance publique, en relation avec une revendication de droit subjectif?

4.1.2. Trois principes pour corrélérer le rôle du juge à toute l'action étatique

D'évidence, ce que doit faire le juge a une signification institutionnelle et fonctionnelle.

Dans les limites de la cause dont il est régulièrement saisi, il s'agit de corrélérer le travail judiciaire à toute l'action étatique en faveur des droits et des principes fondamentaux.

Pour permettre la mise en œuvre effective du niveau de protection sociale résultant de toutes les normes applicables, la fonction du juge implique qu'il veille à trois principes complémentaires :

- le principe d'égalité : tous les hommes sont égaux en droit. Faire vivre l'égalité, c'est favoriser une harmonie et une solidarité entre les hommes, quels que soient, par ailleurs, les mérites de chacun ;
- le principe d'équité : il faut s'efforcer de rendre à chacun ce qui lui revient, en fonction de sa nature ou de ses mérites ;
- le principe d'ordre : tout le problème de la justice judiciaire consiste à rendre compatibles l'égalité et l'équité.

4.2. Les apports pratiques du droit processuel pour la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux

4.2.1. La nécessité du droit processuel : les garanties du procès équitable et la loyauté des juges

La justice est par essence le lieu organisé pour que soit dite une vérité judiciaire motivée, en cas de litige, avec la solennité légalement prescrite. Elle doit être le lieu de production d'un saut qualitatif, d'une plus-value, d'une construction valorisée du bien commun et de l'intérêt général⁹⁵³.

Le principe de loyauté doit irriguer l'ensemble de la procédure, impliquant tous ses acteurs⁹⁵⁴ : le résultat nécessaire à la justice en dépend. Il y aurait un manquement considérable à répondre à la question du rôle du juge, en se limitant au fonctionnalisme

953 François OST, A quoi sert le droit ? A compter jusqu'à trois, conférence donnée le 19 janvier 2018 au Collège de France dans le cadre des conférences sur l'État social et la mondialisation ; analyse juridique des solidarités (2012-2019).

954 Au registre du droit d'accès à la justice, la Cour européenne des droits de l'homme a mis en évidence la bonne foi dans un arrêt de principe : Cour EDH, 21 février 1975, Golder c/ Royaume Uni, n°4451.

d'un savoir du droit du fond, à mettre en vigueur selon des dispositifs de techniques judiciaires.

La procédure judiciaire doit finaliser le contentieux : « *en un mot, la procédure doit être finaliste, non formaliste* »⁹⁵⁵.

Le conflit est la base critique du droit par rapport à lui-même. Il en est ainsi pour réaliser sa finalité sans se refermer sur lui-même.

« *Qui es-tu pour me juger ?* » Le rôle de chaque juge consiste aussi à exercer une responsabilité « *parce qu'elle/il est juge* » ... et que comme tel il a été accepté par les parties qui l'ont saisi en confiance⁹⁵⁶. Le juge intervient dans les limites de sa saisine et selon le droit qui est toujours créateur d'un lien particulier.

Sa responsabilité intègre un principe de loyauté qui intègre plusieurs aspects pratiques.

Comme telle, l'exigence de loyauté processuelle est une recommandation formulée pour favoriser la légitimité et la confiance dans la mission confiée au juge. Il doit réaliser la finalité de l'instance en proclamant la vérité judiciaire.

Ce que « *peut le droit* »⁹⁵⁷ dépend de ce que « *le juge doit* ». Il doit établir une vérité judiciaire, en phase avec la revendication portée en justice par celles et ceux « *qui savent* » les circonstances de la cause.

La loyauté des juges du travail souligne le rôle actif qu'ils doivent assumer. L'exigence de procédure équitable a un impact sur la dynamique judiciaire au niveau de l'instance. D'abord, quant à la vérité des faits, quant à la franchise des parties, quant à leur diligence, quant à l'absence d'instrumentalisation de la justice, tout cela emporte des obligations précises dans le chef des plaideurs. Le juge est tenu de corriger tout comportement déloyal.

Ensuite, dès l'entame de la procédure judiciaire, dès lors que celle-ci est choisie par nécessité ou par préférence à d'autres modalités de règlement, pour qu'y soit exposée une revendication, il faut veiller à ancrer « *justement* » la revendication de la personne pauvre et/ou vulnérable dans la rationalité institutionnelle. La relation horizontale qui existe entre le juge et les justiciables complète la relation verticale entre l'Etat et ceux-ci⁹⁵⁸.

L'indépendance fonctionnelle et l'impartialité du juge de l'ordre judiciaire doivent s'accorder avec sa loyauté intellectuelle, pour une connaissance exhaustive du dossier.

955 Georges de LEVAL, La chaîne et le maillon – L'impossible réforme, J.T., 2012, p. 30.

956 Pierre DRAI, Préface à la crise du juge, in La crise du juge (J.LENOBLE ed.) La pensée juridique moderne, L.G.D.J, Story scientia, 1990, p. 39.

957 Mireille DELMAS MARTY, Résister, responsabiliser, anticiper, Seuil, 2013.

958 G. COHEN-JONATHAN, La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, *Economica*, 1989, spéc. p 454 et J.-P. MARGUENAUD, La Cour européenne des Droits de l'Homme, Dalloz, 1997, coll. Connaissances du droit, spéc. p 42, H. MOTULSKY, Le rôle respectif du juge et des parties dans l'allégation des faits, in *Ecrits*, Dalloz, 1954, cités par M-E. BOURSIER, op. cit., p. 454, notes 923 et 925.

Le juge a des devoirs précis de loyauté dès la préparation de l'instance. Concrètement, ceci concerne en amont de la décision la qualité de la préparation de l'instance, sa mise en état, le soin entretenu pour discerner l'objet et la cause du litige eu égard aux moyens de droit et vu les faits qu'il appartient aux plaideurs de préciser selon le droit de la preuve. Il est indispensable de servir la vérité – dans sa possible perception judiciaire – d'une part, et de fixer le cadre exact qui servira à la progression des débats, d'autre part. A cet égard, il faut éviter un déséquilibre dans l'exercice des droits de la défense. Dans le cadre d'une procédure judiciaire, les compétences civiles des auditeurs du travail sont essentielles pour pallier aux difficultés inhérentes aux contraintes d'une procédure judiciaire, pour les personnes pauvres ou vulnérables.

Le juge est le garant légalement autorisé qui favorise la progression de l'instance qu'il doit encadrer dans le respect de la contradiction. Le juge est le garant impartial de l'égalité des armes, en assurant la réalité de la contradiction, sur la base d'une communication utile des pièces et des conclusions.

Le respect par le juge de ses obligations, précisées par les principes du droit processuel, ainsi que la qualité intrinsèque de son intervention, doivent servir la légitimité du processus judiciaire. La confiance dans celui-ci en dépend.

4.2.2. Exemples d'application pratique du rôle du juge dans le droit de la sécurité sociale

En matière d'assurance maladie invalidité, la 8^{ième} chambre de la cour du travail de Bruxelles a jugé⁹⁵⁹ que le respect des droits de la défense englobe le principe du débat contradictoire. L'exigence du débat contradictoire est une composante du droit au procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le respect du caractère contradictoire de la procédure exige que chaque partie ait non seulement la faculté de faire connaître les éléments qui sont nécessaires à sa défense et au succès de ses prétentions, mais aussi celle de prendre connaissance et de discuter toute pièce ou observation présentée au juge en vue d'influencer sa décision.

En matière d'accidents du travail, on retient ici l'arrêt rendu le 8 septembre 2014 par la même cour du travail de Bruxelles⁹⁶⁰. Il s'agit d'un arrêt qui concerne la question de la prise en charge des frais de conseil technique dans le cadre des procédures, où est ordonnée une expertise judiciaire devant permettre d'évaluer des données médico-légale est régulièrement débattue. Il ne peut en effet être contesté que les frais de conseil médical ne figurent pas dans les dépens, tels que définis à l'article 1022 du Code judiciaire. Il s'agit cependant de frais qui doivent être exposés dans la mesure où l'assuré social est tenu de défendre ses droits et intérêts. La cour relève, en l'espèce, que les frais – dont le caractère raisonnable est souligné – ont été d'autant plus justifiés que la position du débiteur des indemnités – bien en-deçà des conclusions de l'expert

959 C. trav. Bruxelles, 1^{er} juillet 2015, R.G. 2014/AB/787, <https://www.terralaboris.be/>.

960 C. trav. Bruxelles, 8 septembre 2014, R.G. n° 2012/AB/957, <https://www.terralaboris.be/>.

judiciaire, conclusion d'ailleurs rejetée par la cour – mettait en péril le droit à une juste réparation de l'accident⁹⁶¹.

4.3. La nécessaire écriture juridictionnelle de la norme de droit social

4.3.1. Dire le droit : les effets de la conception factuelle de la cause sur le rôle actif du juge

Le préliminaire à considérer ici est aisé à énoncer : conformément à sa mission, le juge est tenu de mettre en œuvre la norme, sur la base de laquelle des moyens lui sont contradictoirement soumis, et auxquels il doit répondre⁹⁶². L'ambition essentielle de la mission de l'institution judiciaire est de « *dire le droit* », en consacrant son effectivité, selon les fondamentaux du contradictoire, de l'impartialité et de l'indépendance. L'exercice diligent par le juge de sa mission implique qu'il assume un rôle actif⁹⁶³, selon le droit applicable et selon un cadre procédural qui doit satisfaire à des critères qualitatifs, désignés sous le concept de droit processuel⁹⁶⁴.

La Cour de cassation a précisé l'office du juge pour appliquer la règle de droit commandée par les faits de la cause. Par ses arrêts des 14 avril 2005 et 24 mars 2006,

961 Ce commentaire est repris de la documentation mise en ligne par Terra Laboris (déjà cité ci-dessus). Cette documentation contient également un commentaire de l'arrêt rendu le 17 septembre 2018 par la Cour de cassation (R.G. n° S.17.0034.F). On reproduit ici ce commentaire : La Cour de cassation tranche la question controversée et qui présente un intérêt pratique considérable, si l'assureur-loi dans le secteur privé ou l'employeur dans le secteur public peut être condamné à prendre en charge les frais et honoraires du conseil médical de la victime d'un accident du travail. Sur cette controverse, plusieurs décisions des juridictions de fond sont publiées sur le site <https://www.terralaboris.be/> avec une « *Note sur les frais de défense* » de M. JOURDAN datée de décembre 2017 (cf. é.g. M. JOURDAN, « *Les frais de conseil technique en accidents du travail* », Chron. D. Soc., 2016, pp.1 et sv.). L'arrêt commenté exclut « *en règle* » l'obligation de prise en charge par l'assureur-loi, ce qui ne signifie pas qu'une telle condamnation ne pourrait pas être prononcée. Ainsi, dans son arrêt du 28 avril 2016 précité, la Cour constitutionnelle a souligné que « *si l'assureur-loi a commis une faute dans l'appréciation des indemnités dues, le travailleur concerné peut demander la récupération des frais d'assistance de son médecin-conseil sur la base du droit commun de la responsabilité et de la réparation intégrale de son dommage* » (considérant B.12).

962 Sur la détermination de la matière litigieuse et l'application de la règle de droit, voir l'interaction du principe dispositif et du principe de juridiction commentée par Georges de LEVAL, *Droit judiciaire*, Tome 2, Manuel de procédure civile (dir. Georges de LEVAL), Coll. De la Faculté de droit de Liège, Larcier, 2015, pp.29 et sv.

963 Sur le périmètre du rôle actif du juge : Jacques van COMPERNOLLE, *Les principes directeurs du procès civil*, op. cit., pp. 26 à 29.

964 Au sens d'un droit commun de toutes les procédures, celui du procès équitable, irrigué par les standards qualitatifs précisés par les sources internationales, principalement européennes, et par les règles constitutionnelles, pour garantir les droits fondamentaux :
 - Serge GUINCHARD, Xavier LAGARDE, Monique BANDRAC, Méline DOUCHY, *Droit processuel, droit commun et droit comparé du procès*, Droit Privé, coll. Précis Dalloz, 3^{ème} éd., 2005 ;
 - G. de LEVAL, *Droit judiciaire*, Tome 2, Manuel de procédure civile (dir. G. de LEVAL), Coll. De la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, 2015, p. 16 ;
 - J. van COMPERNOLLE, *Les garanties du procès équitable ou la construction d'un droit processuel européen*, Act. Dr., 2003, p. 19 ;
 - J. van COMPERNOLLE, *Les principes directeurs du procès civil*, in *Droit judiciaire*, Tome 2, Manuel de procédure civile (dir. G. de LEVAL), Coll. De la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, 2015, pp. 21 et sv.

et ensuite selon une jurisprudence confirmée⁹⁶⁵, la Cour de cassation a consacré la conception factuelle de la cause, constituée par l'ensemble des faits soumis au débat contradictoire.

Sur cette base, le juge applique d'office la règle de droit commandée par les faits de la cause, en respectant le principe de la contradiction entre les parties.

Il y a une nécessaire interaction entre le principe dispositif et le principe de juridiction, au niveau de la détermination de la matière litigieuse et de l'application de la règle de droit qui s'y applique. Une évidente rationalité judiciaire implique que le rôle du juge consiste à formuler et interpréter la règle. La solution judiciaire doit garantir le niveau de protection sociale légalement prescrit.

4.3.2. Dire le droit : le rôle actif du juge pour préciser, par l'écriture judiciaire, la norme appliquée⁹⁶⁶

Dans le rôle actif du juge, il y a une rationalité⁹⁶⁷ : « *Tout le monde reconnaît au juge la faculté d'assouplir la loi dans les limites de l'interprétation. Mais on ne saurait admettre que le juge lance un défi à la loi en oubliant qu'il ne tire sa légitimité de son pouvoir que de la loi elle-même et, qu'à vouloir l'ignorer, il scie la branche sur laquelle il est assis* »⁹⁶⁸.

Les juges du pouvoir judiciaire sont des acteurs agissant dans une dynamique centripète vers l'action étatique. Ainsi, par exemple, lorsque le Conseil de l'Europe adopte une recommandation sur le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité, l'accent est mis non seulement sur la reconnaissance d'un tel droit, mais également sur le fait que « *le droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires devrait être justiciable, toute personne en situation d'extrême précarité devant pouvoir l'invoquer directement devant les autorités et le cas échéant devant les tribunaux* »⁹⁶⁹.

Comme pour les autres juges du pouvoir judiciaire, la mission du juge des juridictions du travail est un contrôle du respect des normes applicables : du droit certes, mais de tout le droit, sur la base d'une représentation unifiée et cohérente de celui-ci. Le juge doit être un acteur actif, efficace pour garantir l'effectivité de droits universellement

965 Jacques van COMPERNOLLE, op. cit., pp. 29 à 37, et en particulier la note 61 en regard du point 1.21 de la page 34.

966 Voir supra le point I.4.

967 On signifie ici être actif quant à la progression de la procédure, donc quant à la mise en état, quant aux mesures d'instruction et quant au contrôle de la diligence des parties.

968 Roger Perrot, Crise du juge et contentieux judiciaire civil en droit français, in La crise du juge (J.LENOBLE éd.), La pensée juridique moderne, L.G.D.J., Story scientia, 1990, p. 39.

969 Conseil de l'Europe, Comité des ministres, recommandation n° R (2000) 3, adoptée le 19 janvier 2000, principe 3. Pierre LAMBERT, commentant cette résolution, souligne qu'« *il peut dépendre en dernière analyse des cours et tribunaux, que ce soit au niveau international ou national, de contribuer au moins à réduire, sinon à éradiquer, le dénuement des plus démunis et à ne pas réserver la garantie des droits de l'homme aux seuls détenteurs de la richesse et de l'aisance matérielle* » (Le droit de l'Homme à un niveau de vie suffisant, Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme, 2000, p. 694).

proclamés mais inégalement respectés : un contrôle des lois et décrets doit être assumé par le juge tenu de mettre en œuvre les droits fondamentaux.

Deux modalités complémentaires co-existent⁹⁷⁰. Si la Cour constitutionnelle a pour fonction de garantir le respect des droits prescrits par le titre II de la Constitution, les cours et les tribunaux du Pouvoir judiciaire peuvent – comme suite au célèbre arrêt de la Cour de cassation « *Le Ski* » – écarter l'application d'un acte législatif, s'il entre en conflit avec une norme internationale qui a des effets directs dans l'ordre interne⁹⁷¹. Par ses arrêts des 9 et 16 novembre 2004⁹⁷², la Cour de cassation a consacré la primauté de la Convention européenne des droits de l'homme sur la Constitution. La jurisprudence de cette haute juridiction est qu'il appartient au juge du fond d'interpréter et d'appliquer la Convention.

La primauté du droit international applicable à la Constitution n'oblige pas à poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle⁹⁷³. Il convient de se référer à l'article 26 § 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle qui précise les compétences de cette haute juridiction en matière de question préjudicielle⁹⁷⁴. Le partage des compétences entre le juge du litige – saisi d'un contentieux subjectif – et le juge constitutionnel saisi d'un contentieux objectif relève d'une collaboration protectrice et constructive sur les normes contrôlées, dans les limites du périmètre du contrôle par la Cour constitutionnelle⁹⁷⁵.

970 T.MOONEN, Concours de droits fondamentaux ou concours de juridictions ? Evaluation des réformes de 2009 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, *Revue Belge de droit constitutionnel*, 2011, pp. 111 et sv.

971 Cass., 27 mai 1971, arrêt LE SKI, Bull. Arr. Cass, 1971, p. 967

972 Cass., 9 novembre 2004, arrêt Vlaams concentratie, P.04.0849.N, p. 20 ; Cass., 16 novembre 2004, P.04.0644.N, p.3 et P.04.1127.N, p. 3.

973 En ce sens encore : Cass., 28 mars 2007, arrêt Total Elf P 07.0031.F, p. 11.

974 Selon ce paragraphe 4 : Lorsqu'est invoquée devant une juridiction la violation, par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, d'un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du titre II de la Constitution. Lorsqu'est uniquement invoquée devant la juridiction la violation de la disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de vérifier, même d'office, si le titre II de la Constitution contient une disposition totalement ou partiellement analogue. Ces obligations ne portent pas atteinte à la possibilité, pour la juridiction, de poser aussi, simultanément ou ultérieurement, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'obligation de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ne s'applique pas :

1° dans les cas visés aux paragraphes 2 et 3 ;

2° lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée ;

3° lorsque la juridiction estime qu'un arrêt d'une juridiction internationale fait apparaître que la disposition de droit européen ou de droit international est manifestement violée ;

4° lorsque la juridiction estime qu'un arrêt de la Cour constitutionnelle fait apparaître que la disposition du titre II de la Constitution est manifestement violée ».

975 T. MOONEN, op. cit., p. 132 ; A.RASON-ROLAND, Les questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle : aspects de compétence et de procédure, *Revue Belge de droit constitutionnel*, 2012, pp. 284 et sv.

4.3.3. Dire le droit applicable: l'écriture judiciaire de la norme appliquée

Par le rôle actif qui relève de sa mission, le juge doit formuler un droit social qui a souvent sa part d'imprécision⁹⁷⁶ et dont la mise en œuvre est subordonnée à des catégorisations et conditionnalités complexes. En conséquence, le niveau de précision d'une règle de droit subjectif dépend précisément de l'intervention du juge pour l'interpréter et la préciser, s'il y a lieu⁹⁷⁷, avec la conséquence positive d'un gain de précision favorable à son effectivité⁹⁷⁸. Il est intéressant d'observer la préoccupation récemment exposée par Valérie Flohimont, mettant en évidence le nécessaire recours au juge, vu les défaillances d'un contexte normatif parfois producteur d'exclusion⁹⁷⁹ et la part prise par une individualisation du principe d'égalité⁹⁸⁰.

En ce qui concerne les droits objectifs fondamentaux, le critère de la clarté et de la précision apparaît largement inopérant, eu égard à la largesse et à la généralité des termes avec lesquels ils sont rédigés. Il y a cependant toujours une part d'interprétation. André Vanwelkenhuyzen a démontré que le principe de la séparation des pouvoirs, qui est déterminant pour apprécier le caractère directement applicable ou non d'une norme, est typiquement une notion juridique à contenu variable⁹⁸¹.

L'interprétation par le juge commence déjà au moment où il faut apprécier la clarté de la règle⁹⁸². Cette opération est nécessaire pour accéder à une certaine qualification juridique, de laquelle découle à son tour la garantie judiciaire d'une protection particulière.

En matière de droits sociaux fondamentaux, la garantie juridictionnelle doit être appréciée à l'aune de paramètres contextuels. Une définition juridictionnelle du droit ne peut faire l'impasse sur les conséquences de la faible justiciabilité des droits sociaux

976 Marc Pichard, « *Les juges ordinaires et les lois reconnaissant les droits de l'homme* », La Revue des droits de l'homme, 7 | 2015, <https://journals.openedition.org/revdh/1236>.

977 En soi il n'y a pas matière à interprétation lorsqu'un texte est clair.

978 Sur l'impossibilité d'invoquer un texte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, faute de précision apportée par des textes de mise en œuvre, v. CJUE, 15 janvier 2014, aff. C-176/12, Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT, RDLF 2014, chron. n° 14, note Romain Tinière.

979 Valérie FLOHIMONT, Le droit ne stigmatise-t-il pas les individus en voulant accueillir la vulnérabilité à tout prix ?, in David DOHAT et Laura RIZZERIO, Accueillir la vulnérabilité, op. cit., pp. 153 et sv., notamment les pages 180 à 183.

980 Voir infra le point IV.4.

981 André Vanwelkenhuyzen, « *La séparation des pouvoirs, notion à contenu variable* », in Les notions à contenu variable en droit, Perelman Chaïm et Vander Elst Raymond (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1984, p. 124, cité par Isabelle HACHEZ, « *Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct* », La Revue des droits de l'homme, 7 | 2015, <https://journals.openedition.org/revdh/1261>.

982 Martens Paul et Renauld Bernadette, « *L'interprétation et la qualification de la norme de contrôle et de la norme contrôlée* », in Les rapports entre la Cour d'arbitrage, le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat, Arts Alex et al. (dir.), Actes du symposium du 21 octobre 2005, Brugge, Die Keure, Bruxelles, la Charte, 2006, pp. 21 et 22.

objectifs (les droits créances), puisque ceux-ci sont laissés au travail de programmation du législateur, en relation notamment avec les contraintes budgétaires⁹⁸³.

4.3.4. Dire le droit applicable : heurs et malheurs de l'écriture juridictionnelle

Edouard Delruelle énonce justement⁹⁸⁴ : « *Que peut-on attendre de l'usage de la « dignité humaine » en matière de pauvreté, comme de l'inflation législative et juridique à laquelle elle donne lieu actuellement ? Voilà qui ne me paraît pas aller de soi. Réflexe de philosophe déformé par l'exercice de la critique et du doute radical : il faut toujours porter le soupçon sur une valeur morale quand elle est en hausse. Dans le consensus dont elle jouit, il est probable qu'on trouvera, comme Nietzsche nous a appris à le faire, « un symptôme de recul, quelque chose comme un danger, une séduction, un poison, un narcotique »*⁹⁸⁵.

Les développements qui précèdent dressent les contours d'un cadre normatif complexe et hétérogène, dans lequel un juge du travail doit judiciairement assumer sa saisine, lorsqu'elle porte sur un litige dont l'objet est de régler, selon le droit, un problème concernant des formes de précarité et de pauvreté. Sa mission est de juger ce litige, ainsi contextualisé. Les décisions des juges sont à considérer logiquement dans leur contexte politique, économique et social. Cette dimension contextuelle contribue largement au raisonnement, à la pondération et à la portée des motifs adoptés par le juge dans son jugement.

Cela renvoie aux valeurs de la société, pour partie contingente selon les époques et les géographies. Il faut s'en inquiéter en ce qui concerne les droits de l'Homme, repères fondamentaux, dont la nécessaire permanence peut souffrir des contingences et des interprétations.

Ainsi la mise en œuvre judiciaire du principe de dignité peut servir à démontrer les heurs et malheurs des interprétations judiciaires. La multiplication des instances

983 La Cour européenne des droits de l'Homme, dans le droit fil de sa jurisprudence sur la marge nationale d'appréciation a particulièrement relevé cet argument budgétaire : « *question de savoir si l'État accorde des fonds pour que tout le monde ait un toit relève du domaine politique et non judiciaire* » (C.E.D.H., GC, 18 janv. 2001, Chapman c. Royaume-Uni, Rec. 2001-I, § 99). La Convention ne garantit pas en tant que tel un droit à des aides sociales. La Cour a estimé dans un certain nombre d'affaires que l'article 8 entre en ligne de compte s'agissant de griefs sur le financement public :

- devant faciliter la mobilité et la qualité de vie de requérants handicapés (C.E.D.H., déc., 14 mai 2002, Zehnalová et Zehnal c. République tchèque, Rec. 2002-V ; et 14 sept. 2010, Farcaș c. Roumanie, 32596/04) ;

- une protection contre la misère (C.E.D.H., déc., 23 avril 2002, Larioshina c. Russie, req. 56869/00) ;
- un accès aux soins (C.E.D.H., déc., 4 janvier 2005, Pentiacoa c. Moldova, Rec. 2005).

Mais la Cour souligne l'importante marge nationale d'appréciation « *lorsque, comme en l'espèce, les questions en litige impliquent de fixer des priorités pour ce qui est de l'affectation des ressources limitées de l'État. Au fait des sollicitations dont est l'objet le régime de santé ainsi que des fonds disponibles pour répondre à ces demandes, les autorités nationales sont mieux placées qu'une juridiction internationale pour procéder à cette évaluation* ».

984 Edouard DELRUELLE, « *Digne de mourir comme inutile au monde...* », in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale Pauvreté – dignité – droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération, décembre 2008, <https://www.luttepauvrete.be/volante/pauvrete-dignite-droits-de-lhomme-les-10-ans-de-laccord-de-cooperation/> ; Jacques FIERENS, La dignité humaine comme concept, J.T., 2002, pp. 577 et sv ; Frédéric KURZ, L'application du principe de dignité humaine : un défi pour les juridictions du travail, discours prononcé à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la cour du travail de Liège, le 4 septembre 2001, J.T.T., 2002, pp. 273 et sv.

985 Frédéric Nietzsche, La généalogie de la morale, avant-propos, § 6.

judiciaires – dont on rappelle l'indépendance institutionnelle – est en soi bénéfique pour renforcer l'application du droit international des droits de l'Homme, ainsi que son acceptation par les États. Cependant, l'absence de portée juridique bien identifiée pour les droits sociaux fondamentaux favorise le risque de conflits de valeurs, la banalisation des droits fondamentaux et une possible dévaluation progressive.

Même des notions souvent considérées comme fondant un corps de valeurs universelles – telles les droits à l'égalité et à la dignité – sont susceptibles d'interprétations suffisamment différentes pour ne pas pouvoir apparaître comme autre chose que des concepts techniques dont l'application peut aboutir à des résultats radicalement opposés.

Ce rôle stratégique du juge dans l'écriture juridictionnelle de la norme recèle donc un danger, celui de la fragmentation du contenu des droits de l'Homme.

4.3.5. Dire le droit : préserver l'unité des droits

Les effets centrifuges observés doivent être corrigés par des balises utiles à la préservation de l'unité des droits de l'Homme et de leurs interprétations. L'échec d'une ambition d'homogénéité signerait des inégalités de traitement et appauvrirait un droit social, déjà affecté par la fragile justiciabilité des normes objectives d'une part, et par les lacunes catégorielles du droit interne d'autre part.

La multiplicité des interprétations menace inévitablement l'unité et la cohérence des droits de l'Homme, ainsi que l'égalité des individus à leur égard, en raison de solutions divergentes dans des situations similaires.

Pour préserver l'unité des droits, il existe une première balise, à volets multiples. C'est le dialogue entre les juges, par le biais des procédures prescrites. Ce dialogue connaît plusieurs niveaux : entre les juges du pouvoir judiciaire avec l'objectif d'une unité de jurisprudence, entre ces juges et la Cour constitutionnelle pour préserver l'unité constitutionnelle et enfin avec les organes de contrôle internationaux – intervenant par voies d'avis et d'arrêts, singulièrement la Cour européenne des droits de l'Homme⁹⁸⁶. Ce dialogue contribue au maintien d'une unité générale en dépit d'une diversité d'interprétations locales. L'action conjointe des juridictions tend alors à faire émerger des principes communs. L'unité est associée à certaines valeurs juridiques telles que la cohérence, la prévisibilité, la sécurité juridique ou la crédibilité.

986 On se réfère à :

- La jurisprudence de la C.E.D.H. ;
- Au « dialogue des instruments » et au « dialogue des juges » : La Cour E.D.H. appuie ses interprétations « sociales » de la Convention d'une référence, non seulement au texte même de la Charte sociale européenne, mais aussi à la « jurisprudence » de ses organes d'application (F.TULKENS et S.VAN DROOGHENBROECK, op. cit.) ;
- Parmi ces instruments, on met ici en évidence le Protocole n°16 à la Convention européenne des droits de l'homme dont l'objectif est de renforcer (par rapport aux articles 47 et 49 de la Convention) les rapports entre les Hautes Juridictions nationales et la C.E.D.H., dans le respect du principe de subsidiarité (voir supra la note 44).

Une deuxième balise relève des initiatives de formation, de communication et de sensibilisation des magistrats⁹⁸⁷.

4.3.6. Dire le doit : application judiciaire dans le cadre des relations de travail

L'exemple choisi concerne la situation des voitures de transport avec chauffeur, dans le cadre de l'organisation « Uber ». La vulnérabilité sociale de ces chauffeurs est notoire. Suite à une requête introduite par un chauffeur de voiture de transport, la Commission Relation de Travail (CRT)⁹⁸⁸ a rendu, le 26 octobre 2020, une décision qualifiant la relation de travail entre ce chauffeur et Uber de relation salariée. La CRT a évalué la nature de la relation de travail sur base de la présomption prévue par la loi « *relation de travail* »⁹⁸⁹ dans le cadre du transport de personnes pour le compte de tiers et sur base des critères généraux établis par cette loi. Cette décision a été rendue suite à une requête unilatérale⁹⁹⁰ et concerne uniquement la nature de la relation de travail entre Uber et le chauffeur concerné.

Suite à cette décision, une action judiciaire est actuellement pendante devant le tribunal du travail de Bruxelles⁹⁹¹. Il appartient en effet au tribunal du travail de dire le droit, en se prononçant sur la nature de la relation de travail et ainsi de substituer sa décision à celle de la C.R.T.⁹⁹², dans une cause qui concerne une évolution des relations de travail, en dehors des mécanismes protecteurs de la loi du 3 juillet 1978⁹⁹³.

4.3.7. Dire le droit : application judiciaire dans le droit aux allocations de personnes handicapées

Dans un arrêt du 15 janvier 2013⁹⁹⁴, la cour du travail de Liège reprend l'évolution légale de la notion de ménage dans le régime des allocations aux personnes handicapées et examine l'incidence d'une cohabitation en l'absence d'une vie en couple sur le montant de l'allocation aux personnes âgées. La cour examine l'interprétation des articles 6, § 1^{er}

987 Voir infra le point IV.4.

988 Instituée par l'article 329 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

989 Articles 328 et suivants de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

990 Uber n'a donc pas été informé de la procédure et n'y a pas pris part.

991 Article 338 par.5 de la loi-programme précitée.

992 Trib. trav. fr. Bruxelles, 3 juillet 2019, R.G. 18/2.076/A.

993 En relation avec ce qui précède, mais dans une affaire différente, il est intéressant d'observer la portée de l'arrêt rendu le 10 mars 2014 par la Cour de cassation. Après avoir rappelé les dispositions légales sur la définition du contrat de travail, la Cour donne une définition du travail au sens légal : c'est le travail qu'un travailleur s'est engagé par contrat à fournir moyennant une rémunération et sous l'autorité d'un employeur, indépendamment de la modicité de la rémunération et du fait que ce travail est fourni pendant son temps libre et sans viser l'acquisition de revenus. La Cour de cassation confirme ainsi la définition classique du contrat de travail, étant qu'il caractérise le travail fourni moyennant une rémunération et sous l'autorité de l'employeur. Elle précise expressément dans sa décision que seuls ces deux critères sont les caractéristiques du contrat indépendamment de la modicité de la rémunération et du fait que le travail est fourni pendant le temps libre du travailleur et sans viser l'acquisition de revenus (<https://www.terralaboris.be/>).

994 Cour du travail de Liège, section de Namur, 15 janvier 2013, R.G. n° 2012/AN/133 (<https://www.terralaboris.be/>).

et 7, § 3 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées ainsi que celle de l'article 4, § 1^{er} de l'arrêté royal du 5 mai 1990 relatif à l'allocation pour l'aide aux personnes âgées.

4.4. L'obligation de standstill pour la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux

4.4.1. L'obligation de standstill⁹⁹⁵

Selon André Alen, une forme particulière d'effet direct d'une norme fondamentale de nature objective et programmatique s'opère lorsque le juge procède à un contrôle de conformité d'une règle hiérarchiquement inférieure à cette norme. Il s'agit de l'obligation de standstill⁹⁹⁶.

L'obligation de standstill est déduite des droits économiques, sociaux et culturels garantis par l'article 23 de la Constitution : « *L'obligation de standstill [...] fait obstacle à ce que le législateur compétent réduise de manière sensible le niveau de protection qu'offre la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. L'obligation de standstill offre donc au juge de vérifier la conformité d'une norme litigieuse à la norme de référence telle qu'elle était auparavant garantie par les autorités publiques nationales dans la norme de base, plutôt qu'à l'aune du seul libellé par trop programmatique de la norme de référence. En ce sens, le contrôle de standstill n'est jamais qu'une version affinée du contrôle de conformité, qui, en définitive, conduit à comparer le niveau de protection garanti par la norme litigieuse avec celui résultant de la norme de base. Ce faisant, le principe de standstill ne balise pas seulement l'intervention du législateur. Il limite également la marge d'appréciation du juge en la cantonnant dans le périmètre tracé par les interventions successives du pouvoir législatif. Ainsi le critère qui sert de paramètre pour le contrôle de constitutionnalité laisse le choix des solutions au législateur (...), puisque cette disposition assigne au législateur l'obligation positive de réaliser progressivement le droit à la sécurité*

995 I. HACHEZ :

- « *La reconnaissance jurisprudentielle du principe de standstill en droit belge* », Perspectives nationales et internationales des droits sociaux, sous la direction de J. Iliopoulos-Strangas et Th. Roux, Bruxelles, Bruylant, Athènes, Sakkoulas, 2008, pp. 185 à 202 ;
- « *Du principe de standstill à l'intangibilité de la substance des droits fondamentaux : quelle justiciabilité pour le droit au travail ?* », Le droit du travail au XX^e siècle. Liber amicorum Claude Wantiez, sous la direction de Philippe Gosseries et Marc Morsa, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 273 à 293 ;
- avec Fr. LOUCKX, « *Morceaux choisis sur la justiciabilité des droits sociaux au sein de l'ordre juridique belge : de l'effet direct à la responsabilité civile* », Charte sociale européenne, droits sociaux et droits fondamentaux au travail, sous la direction de S. van Drooghenbroeck, F. Dorssemont et G. van Limberghen, Die Keure, La Charte, 2016, p. 97 à 119.
- « *Le standstill, ou comment les juges ont permis de mieux protéger les droits fondamentaux en limitant les possibilités de recul* », Justice en ligne, 12 février 2016 (<https://www.justice-en-ligne.be/Le-standstill-ou-comment-les-juges>).

996 André ALEN et Wouter PAS, « *L'effet direct de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant* », J.D.J., 1995, liv. 144, p. 166 et 167.

*sociale, les autorités publiques ne peuvent pas, a contrario, légiférer à rebours des droits déjà garantis*⁹⁹⁷ ».

La Cour constitutionnelle précise dans sa jurisprudence que l'article 23 de la Constitution contient une obligation de standstill, qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général⁹⁹⁸.

L'obligation de standstill est définie comme suit par la doctrine : « *Déduit a contrario du caractère progressif des obligations positives expressément consacrées ou implicitement contenues dans les droits fondamentaux, le principe de standstill interdit à l'Etat, en l'absence de motifs impérieux, de diminuer le plus haut niveau de protection conféré à ces droits depuis le moment où la norme internationale ou constitutionnelle qui les consacre s'impose à lui, ou de le diminuer de manière significative lorsque l'Etat fait usage de la marge de manœuvre que lui confère ce principe en choisissant de garantir différemment ledit niveau de protection* »⁹⁹⁹.

Cet effet de l'obligation de standstill peut aussi être reconnu à une convention internationale ratifiée par la Belgique mais dépourvue d'effet direct¹⁰⁰⁰, comme la Charte sociale européenne¹⁰⁰¹.

997 Daniel. DUMONT, « Section 6. - Peut-on défaire les mises en œuvre du droit à la sécurité sociale ? L'effet de standstill, ou le versant négatif du droit à la sécurité sociale, in *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2017, p. 69 ; D. DUMONT, « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », J.T., 2013, p. 769 et s., spéc. 772-773. G. Maes expose très clairement les rapports qui existent entre droit subjectif et effet standstill : G. MAES, *De afdwingbaarheid van de sociale grondrechten*, Anvers, Interscientia, 2003, p. 110, n° 223) : « *Standstill is te omschrijven als de effectiviteitsgarantie van normatieve teksten (niet noodzakelijk internationale bepalingen) die (enkel of voornamelijk) een te bereiken doel aangeven of die van de Staat uitvoeringsmaatregelen vereisen alvorens afdwingbaar te worden in het subjectief contentieux. De geïncorporeerde verdragsbepaling is onvoldoende duidelijk en volledig opdat de burger zich op deze bepaling kan beroepen om voor de nationale rechter de erkenning en bescherming van een door de bepaling verleend subjectief recht af te dwingen, toch kan deze bepaling voldoende duidelijk en volledig zijn opdat zij de overheid zou verplichten zich te onthouden van maatregelen (weigevend, bestuurlijk, feitelijk) die indruisen tegen de doelstelling van de betrouwen bepaling, en die bestaande realisaties eventueel afbouwen* ».

998 C.C., arrêt n° 5/2021, 14 janvier 2021 (rôle n° 7295, 7316, 7318, 7320, 7324, 7326).

999 I. HACHEZ, Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative, op cit, p. 472, n° 464.

1000 L. GOOSSENS, « *Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand : dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat ?* », R.W., 2014-2015, p. 804.

1001 Article 12 de la Charte.

4.4.2. Application judiciaire en matière de sécurité sociale

Pour une application judiciaire de l'obligation de standstill dans le droit de la sécurité sociale, l'exemple pris concerne la réglementation chômage^{1002 1003 1004}. Cette obligation s'impose au Roi, puisqu'il est investi d'édicter cette réglementation¹⁰⁰⁵. En ce cas, le pouvoir exécutif et non le législateur au sens strict est donc débiteur de l'obligation de standstill à l'égard des bénéficiaires de cette réglementation.

Dans un arrêt rendu le 11 octobre 2018, la cour du travail de Liège a retenu les motifs suivants (Extraits)¹⁰⁰⁶.

« Le standstill n'a néanmoins pas d'effet paralysant. S'il s'oppose à tout recul significatif dénué de justification raisonnable reposant sur des motifs d'intérêt général dans le niveau de protection des droits visés, il n'interdit pas à l'Etat de modifier sa législation. L'existence d'un effet de standstill attaché à l'article 23 de la Constitution est reconnu de longue date tant par le Conseil d'Etat que la Cour de cassation¹⁰⁰⁷ et la Cour constitutionnelle (...). Considérant les implications du contrôle judiciaire et ses nécessaires limites vu la séparation des pouvoirs,

1002 Dumont, Daniel (2013), « Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill », J.T., 30 novembre 2013, n° 6541, pp. 769-776.

1003 Cour de cassation, 14 septembre 2020, R.G. n° S.18.0012.F. Cet arrêt a pour objet le contrôle que les juridictions du travail doivent exercer sur la conformité à l'article 23 de la Constitution (qui consacre une obligation de standstill) d'une réglementation opérant un recul sensible d'un droit à la sécurité sociale ou à l'aide sociale.

1004 Pour une application en matière de pension de survie : Tribunal du travail de Liège (division Namur), 19 septembre 2019, R.G. 17/1.305/A. Dans un jugement du 19 septembre 2019, le Tribunal du travail de Liège (division Namur) confirme sa jurisprudence sur l'effet de la modification de l'arrêté royal du 21 décembre 1967 par celui du 3 juillet 2014, qui a revu les règles en matière de pension de survie : cette nouvelle réglementation est inconstitutionnelle, constituant un recul des droits sociaux non justifié (<https://www.terralaboris.be/>).

1005 Article 7 par.1^{er} de l'arrêté loi du 28 décembre 1944, concernant la sécurité sociale des travailleurs.

1006 C. trav. Liège, 2^{ème} ch., 11 octobre 2018, RG n° 2017/AN/626.

1007 La Cour de cassation avait déjà, par un arrêt du 5 mars 2018 commenté par Terra Laboris et publié sur son site <https://www.terralaboris.be/> avec une note d'observation de F. LAMBINET (« Mise en œuvre des principes de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018 »). La Cour y énonce très clairement les principes qui s'appliquent au contrôle que les juridictions du travail doivent exercer sur le respect de l'article 23 de la Constitution et du principe de standstill qu'il consacre par les auteurs d'actes réglementaires dans les différentes branches de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Le commentaire de Terra Laboris met en évidence la portée de cet arrêt de la Cour de cassation, notamment : En matière de droit aux allocations de chômage, la Cour met en évidence que ce droit a été reconnu sans limite dans le temps pour être ensuite limité. C'est cela l'effet de standstill et il s'applique aux prestations de sécurité sociale, qu'elles présentent ou non un caractère contributif. Elle écarte également l'argument de la possible intervention des centres publics d'action sociale. Celle-ci, assurée à toute personne, ne peut « suffire, sous peine de vider de tout contenu l'obligation de standstill, à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection offert par des prestations sociales ». Elle indique que des objectifs généraux en matière budgétaire et d'emploi ne peuvent « suffire à justifier n'importe quelle réduction du niveau de protection, car « toute réduction du niveau de protection offert par les prestations sociales (...) est, par nature, susceptible de réduire les dépenses et d'inciter les intéressés à fournir des efforts supplémentaires d'insertion sur le marché du travail ». Enfin, elle précise ce que la juridiction du travail doit examiner, si la réduction opérée contribue « effectivement » à l'objectif d'intérêt général énoncé en ce qui concerne la catégorie de chômeurs examinée et était proportionnée à ces objectifs pour des raisons précisées, prévues et vérifiées.

la vérification du respect ou de la transgression du principe de standstill se fera dans les motifs qui suivent, sur la base de trois critères¹⁰⁰⁸ ».

« Il s'agit pour la cour de vérifier si un éventuel recul significatif qui serait concrètement constaté obéit à un motif d'intérêt général et si le recul est approprié et nécessaire au regard de ce motif, en se référant aux motivations exprimées par l'auteur de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 dans le préambule ».

« Premièrement, il s'agit de mesurer l'ampleur du recul par l'effet de la norme nouvelle. Y a-t-il un recul significatif¹⁰⁰⁹ à l'aune de l'intérêt général dans la teneur des droits fondamentaux de Madame..., protégés par l'article 23 de la Constitution, en cela qu'ils concernent le droit au travail et à la sécurité sociale, par rapport aux avantages de la sécurité sociale qui eussent été les siens par application de la règle modifiée¹⁰¹⁰ ? ».

« Deuxièmement, quelle est la justification de la régression, sa légitimité ? Il faut vérifier que le recul constaté est légitime sur la base des objectifs d'intérêt général¹⁰¹¹ que l'auteur de la norme doit justifier, soit dans l'acte législatif ou réglementaire, soit dans le cadre procédural du contrôle exercé par le juge. La justification fut annoncée en l'espèce pour une relance de l'emploi et pour une économie budgétaire, en vérifiant concrètement si la restriction significative pouvait avoir un impact adéquat sur les droits aux allocations de chômage pour les travailleurs relevant de la catégorie de Madame ... ».

« Troisièmement, quel est le degré de proportionnalité ? Cet impact est-il proportionné pour le groupe de chômeurs auquel appartient Madame..., en regard de l'intérêt général invoqué¹⁰¹² ».

Par l'arrêt qui est ici commenté, la cour a considéré que l'appel de l'O.N.Em n'est pas fondé.

La cour du travail de Liège a expressément démontré la certitude d'une disproportion par la mesure régressive contenue dans l'article 126 de la réglementation et la réalité de l'atteinte à la sécurité juridique et à la légitime confiance des travailleuses et des

1008 En ce sens : Cass., 5 mars 2018, RG n° S 16.0033.F, <https://www.juridat.be/> et les conclusions précédant l'arrêt de Monsieur l'Avocat général GENICOT ; C. trav. Liège, division Neufchâteau, 10 février 2016, RG n° 2015/AU/48, <https://www.terralaboris.be/> ; C. trav. Bruxelles, 18 janvier 2017, R.G. n°2015/AB/501 C. trav. Liège, 2^{ème} ch., 11 octobre 2018, RG n° 2017/AN/626 ; C. trav. Liège, 11.9.2017, <https://www.juridat.be/>. En doctrine : notamment F. LAMBINET, Mise en œuvre du principe de standstill dans le droit de l'assurance chômage : quelques observations en marge de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 2018, <https://www.terralaboris.be/>.

1009 En ce sens : C.C. 18 mai 2017, arrêt n° 61/2017 ; C.C. 1^{er} octobre 2015, arrêt n° 133/2015 ; C.C. 17 juillet 2014, arrêt n° 107/204 ; Cass., 5 mars 2018, RG n° S 16.0033.F, <https://www.juridat.be/> ; Cass., 18 mai 2015, RG n° S 14.0042, <https://www.juridat.be/> ; Cass., 15 décembre 2014, RG n° S.14.0011, <https://www.juridat.be/> ; C.E., 23 septembre 2011, n°2015.309 ; C.E., 18 juin 2013, n°223.953 (cités par F. LAMBINET, op. cit., sous les notes 21, 22 et 23).

1010 Ce critère concerne le point de comparaison, la cour retenant la référence adoptée en jurisprudence, sans ignorer les observations formulées en doctrine D. DUMONT, Le droit à la sécurité sociale, consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ? in D. DUMONT (coord.), Questions transversales en matière de sécurité sociale, Bruxelles, Larcier, coll. ULB, 2017, p. 79, n° 47.

1011 D. DUMONT, op. cit., pp. 69-71.

1012 En ce sens : C.trav. Liège, division Neufchâteau, 10 février 2016, RG n° 2015/AU/48, <https://www.terralaboris.be/>. Quant à la preuve : C.trav. Liège, 11 septembre 2017, RG n° 2016/AL/413, J.T.T., 2018, pp. 42-43.

travailleurs se trouvant dans la situation de Madame ..., qui invoqua pertinemment la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Il y a méconnaissance du principe de standstill et constat d'une inégalité de traitement, résultant des exceptions réglementairement prévues, à défaut de mesures compensatoires ou transitoires, qui eussent été justifiées pour toutes les personnes ayant introduit une demande sur la base de l'article 126 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, avant sa modification par l'arrêté royal du 30 décembre 2014. Aucun motif impérieux d'intérêt général ne justifie les atteintes de l'auteur de l'arrêté royal du 30 décembre 2014 aux principes résultant des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et au principe de légitime confiance.

4.5. L'application des principes d'égalité et de non-discrimination pour la mise en œuvre des droits sociaux fondamentaux

4.5.1. La relation entre un droit fondamental et l'égalité de traitement¹⁰¹³

Le bénéfice de droits sociaux subjectifs est subordonné à l'appartenance à des catégories de situation¹⁰¹⁴. Dès lors qu'une personne ne satisfait pas à cet encadrement conditionnel, elle subit une forme d'exclusion. Il y a lieu de mettre en évidence l'invocation d'un droit fondamental en combinaison avec le principe d'égalité et de non-discrimination, comme étant une des manières les plus commodes de conférer une certaine justiciabilité aux droits fondamentaux qui en étaient dépourvus. La

1013 B. RENAULD, « *Les illusions de l'égalité ou du 'nivellement par le bas' à la 'lacune'* », in Liber Amicorum Paul MARTENS, qui note que « *le contentieux constitutionnel de l'égalité a fait naître bien des espoirs et a offert bien des victoires aux plaideurs ingénieux et aux justiciables rétablis dans leurs droits* » (ibidem, p. 422).

1014 Le contentieux judiciaire relevant des compétences des juridictions de travail est exemplatif des logiques catégorielles mises en œuvre par le législateur social. A titre d'exemple pour ce qui concerne un processus normatif de sélectivité dans les domaines de compétence de la juridiction du travail :

- De manière synthétique (Exposé des motifs. Projet de loi modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Chambre des représentants, 27 mai 2016, DOC54 1864/001), le PIIS (plan individuel d'intégration sociale), défini dans un contrat entre l'ayant droit au revenu d'intégration sociale et le CPAS, est un instrument destiné à accompagner activement la personne concernée vers l'indépendance, l'autonomie, l'intégration sociale et si possible vers une intégration. Déjà avant l'élargissement du PIIS à davantage de bénéficiaires du revenu d'intégration, la Cour constitutionnelle a analysé le PIIS « *comme une condition à l'obtention du revenu d'intégration pour les personnes à qui il est imposé* » C.C., 14 janvier 2004, n° 5/2004. La question qui se pose est de savoir si un tel contrat permet « véritablement au demandeur d'élaborer un programme propre, éventuellement alternatif et susceptible de lui réinsuffler confiance et dignité (première étape dans la sortie de la misère) » ;

- Bernard, Nicolas (2006), « *Le contrat d'intégration sociale comme matérialisation paradigmatique des 'obligations correspondantes' de l'article 23 de la Constitution ?* », in Hugues Dumont et al. (red.), La responsabilité, face cachée des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant. Si le CPAS et la personne qui demande le revenu d'intégration n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le contenu du PIIS et que cette dernière refuse de le signer, cette attitude peut être interprétée, selon les circonstances, comme un refus de faire les efforts nécessaires pour trouver du travail, or la disposition au travail constitue bien une condition d'octroi. L'obligation - sauf raisons d'équité ou de santé - de signer un contrat contenant un projet individualisé d'intégration sociale augmente de facto la conditionnalité et rend plus difficile l'accès au droit au revenu d'intégration. Le PIIS contient souvent des conditions 'subjectives', relatives à des comportements par lesquels le demandeur peut attester de sa bonne volonté. L'interprétation de ce type de conditions n'est pas toujours en phase avec la réalité de vie dans des situations de pauvreté et provoque de cette façon davantage de nonaccès au droit au revenu d'intégration. La jurisprudence relative au revenu d'intégration montre que la notion de 'disposition à travailler' fait l'objet d'interprétations fort divergentes.

mise en œuvre des principes d'égalité et de non-discrimination recèle des ressources qui paraissent inépuisables¹⁰¹⁵. Concernant la part prise en jurisprudence par une individualisation du principe d'égalité, Olivier de Schutter précise :

« La violation de l'égalité de traitement signifie [...] que le régime juridique qui s'applique au groupe favorisé doit être étendu aux membres du groupe défavorisé; l'imprécision avec laquelle se trouvent formulés les droits à propos desquels la règle de l'égalité s'impose, dès lors, est compensée par l'existence d'un régime – celui dont bénéficient les membres du groupe favorisé – dont il suffit au juge de réaliser l'extension afin de donner effet aux droits en cause. Ce faisant, il ne se substitue pas aux pouvoirs qui, au sein de l'Etat, ont pour mission d'édicter des normes d'applicabilité générale¹⁰¹⁶»

C'est la voie dans laquelle se sont engagées plusieurs juridictions de fond au lendemain du prononcé de l'arrêt Marckx¹⁰¹⁷.

4.5.2. Application judiciaire en matière de prestations familiales garanties

Dans un arrêt du 14 janvier 2019¹⁰¹⁸, la cour du travail de Liège (division Liège) interroge la Cour constitutionnelle à propos de la notion de ménage de fait au sens de la loi générale sur les allocations familiales, dans l'hypothèse de la cohabitation avec un étranger en séjour illégal.

Par référence à la loi du 20 juillet 1971 instituant les prestations familiales garanties et à son arrêté d'exécution du 25 octobre 1971, la cour rappelle que, selon l'article 8, § 2, alinéa 2 de cet arrêté royal, le troisième enfant ouvre le droit au supplément prévu par le régime général relatif aux allocations familiales¹⁰¹⁹. Le bénéfice du taux est tributaire de l'absence de ménage de fait. Une cohabitation fait présumer d'un ménage de fait, jusqu'à preuve du contraire. La question posée a dès lors pour objet le fait de la cohabitation : le supplément était-il justifié ? La mère estime qu'il n'y a pas cohabitation au sens légal, vu le statut illégal de son compagnon et l'absence de toutes ressources dans son chef. En l'absence de cohabitation, il ne peut, pour elle, y avoir de ménage de fait.

La cour du travail de Liège s'interroge sur les effets de la jurisprudence récente de la Cour de cassation sur le critère de la cohabitation, eu égard à la définition progressivement donnée de la notion de règlement en commun des questions

1015 B. RENAULD, Les illusions de l'égalité ou du 'nivellement par le bas' à la 'lacune', op. cit.; P. MARTENS, Théories du droit et pensée juridique contemporaine, Larcier, Collection scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2003, p. 19.

1016 Olivier de Schutter obs. sous Cass., 20 décembre 1990, in Droit international des droits de l'homme devant le juge national, De SCHUTTER Olivier et van DROOGHENBROECK Sébastien (dir.), Bruxelles, Larcier, 1999, p. 188 et 189. p. 117.

1017 Les différentes décisions relatées et référencées par François RIGAUX, in « La jurisprudence belge après l'arrêt Marckx », note sous Cass., 3 octobre 1983, R.C.J.B., 1984, p. 617 à 619, n° 2 à 6 ; « Le partage d'attribution entre le législateur et le juge », R.C.J.B., 1987, p. 12, note 2.

1018 Cour du travail de Liège (division Liège), 14 janvier 2019, R.G. 2018/AL/25, <https://www.terralaboris.be/>.

1019 Loi du 19 décembre 1939.

ménagères, qui est un des deux éléments de la notion de cohabitation (le premier étant la vie sous le même toit). Vivre avec une personne sans ressources n'est pas, au sens de cette jurisprudence, synonyme de cohabitation ni de ménage de fait. La cour du travail conteste cette conception de la notion d'économie d'échelle, et particulièrement eu égard à l'importance manifestement accordée dans cette jurisprudence à la circonstance que le partenaire était en séjour illégal. Si, dans le présent cas d'espèce, cet élément est également présent, la cour du travail croit devoir réinterroger la Cour constitutionnelle eu égard aux dernières décisions de la Cour de cassation à propos de la définition de règlement en commun des questions ménagères.

La cour estime en conclusion devoir interroger la Cour constitutionnelle. Elle lui pose deux questions, fondées toutes deux sur l'article 56^{bis}, § 2, de la loi générale du 19 décembre 1939, en relation avec une possible violation des articles 10 et 11 de la Constitution¹⁰²⁰.

4.6. La mise en œuvre du principe de dignité

4.6.1. La portée pratique du principe de dignité¹⁰²¹

Dès lors que le filet classique de la protection sociale – dont la dimension catégorielle et conditionnée par la loi a déjà été soulignée – ne permet pas d'apporter une réponse aux phénomènes de pauvreté¹⁰²², d'autres dispositifs légaux confèrent des droits incontestablement justiciables, en vue de garantir des conditions d'existence minimales, ce qui doit être mis en relation avec les principes affirmés notamment dans l'article 25 al.1^{er} de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et dans l'article 11 al.1^{er} du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le législateur belge a conçu un double dispositif. Le premier est contenu dans l'article 23 de la Constitution, par lequel le constituant a précisé un ensemble de droits – de nature économique, sociale et culturelle – dont le respect doit contribuer à permettre un

1020 La première question vise à savoir si cet article 56^{bis} par.2 doit être interprété comme traitant de la même manière, d'une part un ménage de fait composé entre autres de deux adultes en couple en séjour légal vivant sous le même toit et réglant en commun les questions ancillaires, alors qu'un des deux n'a aucune ressource et ne participe pas aux charges financières du ménage, et d'autre part un ménage de fait avec la même composition et le même mode de vie, alors que l'un des deux partenaires, outre qu'il n'a aucune ressource et ne participe pas aux charges financières du ménage, est en séjour illégal. La deuxième question est de savoir s'il y a violation des mêmes dispositions constitutionnelles dans l'interprétation de l'article 56^{bis}, § 2, en ce sens qu'une famille composée entre autres de deux adultes en couple dont l'un est en séjour illégal et sans revenus est considérée comme une famille monoparentale, alors qu'une famille composée entre autres de deux adultes en couple tous deux en séjour illégal ne l'est pas. jurisprudence citée de la cour de cassation concerne le contentieux chômage.

1021 Voir supra le point III.3.4.

1022 « Plus le vaste filet de la protection sociale de base est conditionnel, plus le nombre de citoyens risquant de tomber dans le filet de secours des droits résiduels augmente » Nicaise, Ides (2017) ; « *Gaten in de sociale bescherming, onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal economische rechten* », in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, . Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours aux droits, Bruges, La Charte, pp. 53-65.

niveau de vie suffisant pour chaque être humain¹⁰²³. Le second contient les législations prescrites pour garantir la dignité humaine, ce principe étant expressément affirmé par le législateur¹⁰²⁴.

Il convient de distinguer ces législations : ainsi les obligations mises à charge des CPAS en matière d'aide sociale érigent ces derniers en débiteurs, tandis que le règlement judiciaire du surendettement est une procédure collective relevant du droit de l'exécution, faisant naître entre les créanciers un concours¹⁰²⁵. Dans ce cadre, il s'agit de rétablir la situation financière du débiteur, en lui permettant notamment, dans la mesure du possible, de payer ses dettes et en lui garantissant simultanément ainsi qu'à sa famille, qu'ils pourront mener une vie conforme à la dignité humaine.

La réelle dimension opératoire du concept juridique – aux contours imprécis – de la dignité humaine doit être appréciée à la mesure de sa justiciabilité, donc du rôle tenu par le juge, selon les législations applicables, lesquelles précisent des contreparties à charge des bénéficiaires et des modalités de contrôle. Le concept a la nature d'un « *principe matriciel* », il est « *fonctionnel, évolutif, opératoire* »¹⁰²⁶.

L'indétermination du concept permet d'être révélée au terme du processus judiciaire, ce qui en fait l'utilité intrinsèque, tout comme il signifie le rôle du juge. L'imprécision d'un droit lui permet d'accéder à une certaine qualification. Il en découle à son tour une protection particulière. La réception du principe par le juge rend compte de la fragilité de son effectivité, mais, simultanément, l'imprécision juridique exige une garantie juridictionnelle effective.

Tel est le paradoxe : « *d'une part, à rebours de l'impression première, la précision peut être un obstacle à la garantie juridictionnelle du droit reconnu, tandis que, d'autre part et symétriquement, l'imprécision non seulement n'obère pas nécessairement les chances de voir le droit protégé par les juges ordinaires, mais peut s'avérer un facteur de garantie* »¹⁰²⁷.

Au-delà de la nécessaire distinction entre ces législations, la circonstance qu'un objectif de dignité humaine soit communément affirmé – étant d'ailleurs une notion que les

1023 Dans l'exposé des motifs de la proposition de réforme constitutionnelle, le droit à une existence digne « *est formulé d'une manière très générale : il est à la base des autres droits qui peuvent en être déduits* » ; Jacques FIERENS, « *L'article 23 de la Constitution, une arme contre la misère ?* », Droit en quart monde, juin 1994, n° 3, p. 3.

1024 On se réfère ici :

- aux articles 1 (concernant le droit à l'aide sociale dont le but est de permettre à toute personne de mener une vie conforme à la dignité humaine), 57 à 57sexies (sur les missions générales des CPAS vis-à-vis des personnes et de leur famille de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS ;
- aux articles 2 et 3 la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ;
- aux articles 1675/3 al.3, 1675/9 par.4, 1675/10 par.2 et 6, 1675/12 §§ 4 et 5, 1675/13 §§ 5 et 6, 1675/13 ter, 1675/17 par.3 al.1 et 1675/19 par.2 du Code judiciaire concernant le règlement collectif de dettes ;
- à la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine ;
- à l'article 3 de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes des consommateurs.

1025 Jean-François LEDOUX, Les mécanismes de paiement préférentiel, in Le créancier face au règlement collectif de dettes : La chute d'Icare (C.BEDORET, coord.) Anthémis et Conf. Jeune Barreau de Mons, 2017, pp. 129 à 162.

1026 Jacques FIERENS, La dignité humaine comme concept juridique, J.T., 2002, p. 582.

1027 Marc PICHARD, « *Les juges ordinaires et les lois reconnaissant les droits de l'homme* », La Revue des droits de l'homme, 7 | 2015, <https://journals.openedition.org/revdh/1236>.

juridictions du travail sont régulièrement tenues de mettre en application¹⁰²⁸ – contient un enseignement sur un des rôles majeurs du juge.

La référence conceptuelle à la dignité humaine signifie une justiciabilité, qui est davantage qu'un droit subjectif à un revenu minimum¹⁰²⁹.

Sur la base de ce constat, trois caractéristiques précisent le rôle paradoxal mais essentiel du juge.

D'abord, il semble pertinent de discerner les diverses composantes¹⁰³⁰ d'un droit retenu dans sa globalité, puisque la pauvreté est le résultat de la dénegation de l'ensemble des composantes, économiques, sociales et culturelles, « *pour mener une vie décente* »¹⁰³¹. Cela intègre l'alimentation, les soins, le logement et les implications inhérentes à la vie sociale et affective, pour permettre un développement personnel¹⁰³². Ainsi est affirmée l'indivisibilité des droits de l'Homme.

En matière de règlement collectif de dettes, la jurisprudence confirme cette option complexe à concrétiser au cas par cas¹⁰³³, tandis que la doctrine met en évidence les droits externes de la personne surendettée, ceux-ci étant constitutifs d'une amorce de statut, associant l'ensemble des droits indispensables pour bénéficier de conditions de vie conformes à la dignité humaine.

Ce peut être l'amorce d'un droit de la pauvreté.

Ensuite, toute personne doit être perçue dans sa dimension sociale personnelle, il y a donc un nécessaire processus contrôlé d'individualisation, qui donne de la substance au droit. Ce processus a toutefois un effet induit pervers, à savoir une complète hétérogénéité des solutions judiciaires¹⁰³⁴.

Enfin, la vigilance judiciaire requise pour conserver à toute personne son autonomie pose la question du périmètre du contrôle par le juge. Le rôle du juge implique qu'il

1028 Florence BURNIAUX, Le règlement collectif de dettes du civil au social ?, Chronique de jurisprudence 2007-2010, Les Dossiers du Journal des tribunaux n° 82, Larcier, 2011, pp. 27 à 29 ; voir encore : F.KURZ, op. cit., p. 274.

1029 J. HUBIN, Articulations du règlement collectif de dettes avec les autres procédures de protection de la personne, in Actualités du droit social, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes, Coll. CUP, vol.116, Liège, Anthémis, 2010, p. 259.

1030 En ce sens l'article 1675/17 par. 3 du Code judiciaire.

1031 G. de LEVAL, La loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, Ed. Coll. Scientifiques de la Faculté de Droit de Liège, 1998, p. 17.

1032 En ce sens voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme CEDH, du 17 février 2005 (K.A. et A.D. contre Belgique, requêtes n° 42758/98 et 45558/99).

1033 Voir notamment :

- J-C.BURNIAUX, C.BEDORET, M.WESTRADE, Les inédits de règlement collectif de dettes I, II, III et IV, J.L.M.B., 2014/19, 2015/16, 2016/17, 2017/38, 2018/1, 2019/36 ;
- C. ANDRE, Les plans de règlement judiciaire, in Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes (C.BEDORET, coord.) Anthémis et Conf. Jeune Barreau de Charleroi, 2015, pp. 259 à 271.

1034 Pour une critique juridique – non dirimante- du concept de dignité humaine : voir les références citées par Jacques FIERENS, La dignité humaine comme concept juridique, J.T., 2002, p. 581.

tienne compte d'une individualisation¹⁰³⁵ dans la mise en œuvre des droits dont le principe est celui de favoriser la dignité humaine, en garantissant l'autonomie de toutes les personnes concernées. Cette autonomie est cependant contrôlée¹⁰³⁶.

4.6.2. Application judiciaire en matière d'aide sociale

Dans un arrêt du 5 novembre 2008¹⁰³⁷, la cour du travail de Mons fait application de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976, disposition qui garantit le droit pour toute personne de mener une vie conforme à la dignité humaine¹⁰³⁸. Elle précise que le droit au logement fait partie de la dignité humaine. Le demandeur d'aide ne peut être pénalisé parce que le coût du loyer peut paraître élevé, dans la mesure où son choix est raisonnable et où il est tributaire des lois du marché : l'appréciation de la dignité humaine doit se faire en fonction de chaque cas d'espèce.

5. Conclusions et recommandations politiques

5.1. Renvois vers d'autres propositions : concordance et cohérence

Par souci de cohérence d'ordre judiciaire avec d'autres contributions et travaux, il y a lieu de se référer à d'autres propositions en relation avec le rôle du juge.

Plusieurs axes des propositions travaillées par le Service de lutte contre la pauvreté – parmi d'autres également pertinents – doivent être ici mis en évidence, vu les implications

1035 En ce sens :

- Garantir l'autonomie des personnes pauvres, et des personnes qui ont un statut de protection, en veillant à un usage à bon escient de la réglementation relative à la protection des biens et de la personne pour ne pas contraindre à un renoncement à l'autonomie ;
- L'administration provisoire a été profondément modifiée en 2013 avec l'introduction d'un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine.

1036 En matière de règlement collectif de dettes, l'article 1675/17 par. 3 du Code judiciaire précise que le juge veille au respect des dispositions légales. Il veille notamment à l'inscription de tous les postes indispensables au maintien de la dignité humaine dans le plan de règlement amiable ou judiciaire et veille également à l'indexation du pécule de médiation sur base de l'indice santé. S'il constate une négligence dans le chef du médiateur de dettes, il en informe le procureur du Roi, qui apprécie les suites disciplinaires qu'elle peut comporter, ou l'autorité compétente visée au § 1^{er}, 2^e tiret, du présent article.

1037 Cour du travail de Mons, 5 novembre 2008, R.G. n° 21.287, <https://www.terralaboris.be/>.

1038 La dignité humaine n'étant pas définie, la cour renvoie à une définition qui renvoie certes à l'humain mais aussi au respect de soi-même ainsi qu'à l'amour propre en fonction de la condition humaine des individus dans la société. Dans une société dite civilisée - et la Cour relève « *et plus particulièrement postindustrielle* » -, la notion de dignité recouvre la satisfaction raisonnable (d'une manière responsable) d'autres besoins que celle des besoins élémentaires. La loi organique des CPAS vise d'ailleurs les aides de type palliatif, curatif, préventif et en outre – de manière exemplative – toute aide matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique (extrait du commentaire terralaboris).

sur le rôle des juges et l'accès à la justice¹⁰³⁹. On rappelle donc sommairement ici la qualité des propositions suivantes :

- Formations et informations réciproques des juges et des personnes justiciables, en vue de favoriser la connaissance des réalités subies par les personnes vulnérables d'une part, et l'accès au droit d'autre part. Avec ces personnes, les communications peuvent être difficiles, de sorte que la relation avec l'institution judiciaire doit être adaptée¹⁰⁴⁰ ;
- La simplification des langages administratif et judiciaire¹⁰⁴¹ ;
- L'aide juridique de deuxième ligne et l'assistance judiciaire ;
- La représentation en justice¹⁰⁴² ;
- Le droit d'action collectif¹⁰⁴³ ;
- Garantir l'autonomie des personnes en situation de pauvreté et/ou de vulnérabilités ;
- Les formes existantes d'accompagnement des personnes justiciables ;
- La prévision d'un financement suffisant de la justice.

Outre ce qui correspond aux conclusions du Service de lutte contre la pauvreté, quatre propositions sont ici rapportées sur la base des travaux confiés au Sénateur

1039 On se réfère notamment à <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/rapport-bisannuel-2014-2015/>.

1040 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 (Jacques FIERENS (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, <https://www.luttepauvrete.be/volante/pauvrete-dignite-droits-de-lhomme-les-10-ans-de-laccord-de-cooperation/>).

1041 Association syndicale des Magistrats « *Dire le droit et être compris* », un vade-mecum pour la préparation des jugements, qui favorise la compréhension de ceux-ci.

1042 Article 728 du Code judiciaire.

1043 Article 17 du Code judiciaire. L'action en défense d'intérêts collectifs est un instrument qui ouvre de nombreuses possibilités pour les associations, car les citoyens en situation de pauvreté n'ont pas toujours la force ou les ressources nécessaires pour se défendre eux-mêmes. La formule doit permettre d'obtenir des jugements qui feront jurisprudence et permettront d'aller collectivement vers un mieux, conformément à une des vocations du monde associatif. L'article 17 du Code judiciaire a été modifié par la loi du 21 décembre 2018, et sa rédaction correspond à l'avis rendu par le Service de lutte, en cela que l'alinéa 2 de cet article prescrit que : « L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions légalement prescrites.

Fred Erdman et au Professeur de Leval par l'ancienne Ministre de la Justice Laurette Onkelinx, dans le cadre des dialogues justice»^{1044 1045 1046}.

La première met en évidence la distinction entre l'accès à l'information juridique et l'accès au juge. Concernant l'accès au droit, les Dialogues Justice mettent en évidence l'adéquation de mécanismes d'accueil et d'informations en des lieux de réelles proximités, avec les personnes en situation de grande pauvreté. En quelque sorte, il s'agit que « *le droit* » fasse le trajet vers ces personnes, ainsi qu'en rend compte l'expérience dans une permanence installée dans la gare centrale de Bruxelles.

La deuxième concerne l'accès à la justice. Celui-ci devrait être facilité par la création d'une forme de guichet unique « *déstigmatisant* » permettant un accès depuis n'importe quel lieu officiel (telle une antenne communale) ou un greffe dans le ressort ou l'arrondissement. Ces points d'accueil recevraient une fonction générale, par préférence aux orientations et réorientations actuelles vers des lieux judiciaires épars, même au sein d'un même palais de justice¹⁰⁴⁷. Une informatisation adaptée des greffes devrait permettre cette formule. Elle pourrait s'inspirer de l'article 9 al.3 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social.

La troisième a pour objet l'article 811 du Code judiciaire. Cette disposition pourrait être modifiée en permettant aux cours et aux tribunaux de mettre d'office en cause un tiers en reprenant une formule inspirée de l'article 311 du code de procédure civile français : « *Toutefois, le juge peut inviter les parties à mettre en cause tous les intéressés dont la présence lui paraît nécessaire à la solution du litige* ».

La quatrième met l'accent sur le développement de pratiques efficaces. Le travail judiciaire est le résultat d'un travail d'équipe et de collaboration. La mise au point de bonnes pratiques, le partage des expériences, l'évaluation des processus initiés, les résultats jurisprudentiels doivent être connus et partagés¹⁰⁴⁸. Une fois évaluées, les bonnes pratiques au niveau local doivent être généralisées au niveau de tout ou partie de la zone de compétence territoriale de la juridiction. Il s'agit de favoriser une harmonisation des modalités, par préférence à une mosaïque de processus locaux.

Au niveau local, il faut en effet souligner les mérites des concertations entre les acteurs judiciaires et les instances sociales, publiques ou privées, compétentes. Il faut veiller à

1044 En juillet 2004, MM. Fred ERDMAN et George de LEVAL publiaient, à la demande du ministre de la Justice, Mme Onkelinx, un rapport de synthèse intitulé « *Dialogues justice* », dont l'objectif principal était de produire une réflexion de fond sur la manière de rétablir la confiance des citoyens dans la Justice. Ce rapport, loin de constituer une proposition générale de réforme du système judiciaire, rassemble une série de suggestions ponctuelles, le plus souvent isolément envisageables, susceptibles d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire.

1045 G. de LEVAL, *Le citoyen et la justice civile - Un délicat équilibre entre efficacité et qualité*, op. cit.

1046 Une proposition de loi reprend quelques idées contenues dans ledit rapport. Elle modifie diverses dispositions contenues dans les Codes civil et judiciaire et ce, en vue de simplifier les règles qui gouvernent le procès civil.

1047 A titre d'exemple, la fréquentation du Palais de justice de Liège est l'occasion de constater les difficultés de personnes cherchant ici et là le bon lieu, un va et vient dans un dédale qui peut être décourageant, malgré la signalisation et les modalités d'accueil mises en place.

1048 Une participation active des juridictions pour permettre l'analyse de la jurisprudence, notamment dans le cadre de la collecte puis la communication structurée par le Service de lutte contre la pauvreté, lesquels bénéficient des publications éminentes dues notamment à l'Observatoire du crédit, et aux magistrats de la cour du travail de Mons auteurs de chroniques de jurisprudence justement distinguées par les praticiens.

une communication de toutes les initiatives d'information et de documentation, avec les représentants des institutions publiques concernées (CPAS notamment), avec les mandataires de justice (en matière de règlement collectif de dettes notamment), avec les associations autorisées¹⁰⁴⁹.

Le contentieux du surendettement offre un cadre tout à fait propice à la mise en œuvre de politiques judiciaires, qui en évitant l'écueil de particularismes locaux, peuvent favoriser une dynamique positive résultant de la connaissance de toutes les données. Juges et greffiers, magistrats du ministère public, médiateurs de dettes sous le contrôle des premiers nommés, CPAS et représentants d'instances spécialisées sont des acteurs dont les connaissances respectives doivent servir à la mise en œuvre de pratiques efficaces et pertinentes. La permanence de la fonction judiciaire en matière de règlement collectif de dettes met en évidence l'indispensable apport des greffiers et de leurs collaborateurs, en relation avec les médiateurs de dettes.

5.2. Proposition relative à l'évaluation des législations internes composant le droit social

En regard de la jurisprudence, le législateur social devrait veiller à « *un contrôle plus affirmé de la rationalité procédurale (de la législation), qui offrirait une solution de nature à rendre contraignante la préoccupation que le processus législatif soit de qualité, tout en respectant la liberté du législateur* »¹⁰⁵⁰.

5.3. Propositions d'ordre gestionnaire

En l'état du code judiciaire, un encadrement gestionnaire des modalités judiciaires de lutte contre la pauvreté peut être concrètement structuré et contrôlé, sur la base de trois dispositifs légalement prévus.

- La gestion centrale des juridictions du travail

Article 181 du Code judiciaire : mise en œuvre des compétences du collège des cours et tribunaux prescrites par cet article du Code judiciaire relativement à la lutte contre les pauvretés et les vulnérabilités.

- La structure de gestion financée des cours et des tribunaux du travail

1049 Comp. en relation avec les modalités de représentations en justice, en intégrant les instances et les associations visées par l'article 728 par. 3 al. 4 du Code judiciaire.

1050 Patricia POPELIER, *Betere regeling : vijf uitdagingen voor juristen*, R.W., 2011-2012, n°27, p. 35 cité par Daniel DUMONT, *Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale*, J.T., 2019, pp. 601 et sv.

Articles 185/4, 185/6 et 185/2 § 5 du Code judiciaire : mise en concordance de l'objet de plans de gestion pour des activités spécifiques relatives à des activités judiciaires utiles à la lutte contre les pauvretés.

- La politique et la stratégie des chefs des juridictions du travail et des assemblées générales

Article 259 quater § 2 du Code judiciaire : intégration dans les plans de gestion des candidats à une fonction de chef de corps dans les juridictions du travail, d'un programme concernant la lutte contre les pauvretés et les vulnérabilités¹⁰⁵¹, et d'un processus d'évaluation.

Article 340 du Code judiciaire : convocation des assemblées générales en vue de délibéré et décider sur le thème de la lutte contre la pauvreté et les vulnérabilités et rédaction des rapports de fonctionnements des cours et des tribunaux du travail sur la base du paragraphe 3 de cet article, appliqué en particulier dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité.

- Le contrôle des intervenants judiciaires

Le devoir judiciaire impose une vigilance rigoureuse au sein même de l'enceinte judiciaire vis-à-vis des acteurs du droit : magistrats, avocats, huissiers de justice¹⁰⁵². Il s'agit là d'une première recommandation adressée à toutes les autorités compétentes, judiciaires et ordinales¹⁰⁵³, puisque si défaillances il devait y avoir, elles sont alors à ce niveau causes directes de paupérisation, la promesse du droit étant contrariée, voire anéantie.

En ce qui concerne les médiateurs de dettes, cette recommandation est similaire à celle mise en évidence par le Service de lutte contre la pauvreté pour ce qui concerne les administrateurs. Il convient de mettre en évidence la nécessité d'une bonne application de l'article 1675/17 par 3 et par 4 du Code judiciaire.

- Proposition relative à la mesure de la performance judiciaire

1051 E. DUPONT & F.SCHOENAERS, Réformes de la Justice belge : les transformations du rôle des chefs de corps Revue Pyramides, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, Université Libre de Bruxelles, 2017, (29), 119-142.

1052 Il ne s'agit en aucun cas de généraliser vis-à-vis des acteurs cités. La pratique judiciaire ne peut toutefois être trahie : un devoir accru de contrôle s'impose vis-à-vis de certains professionnels de la récupération des créances (article 519 par. 2 du Code judiciaire et article 2 et 4 de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur). La récurrence des problèmes constatés requiert une ferme vigilance – ainsi que l'exerça notamment l'Observatoire du crédit et de l'endettement, devant déplorer que certaines pratiques interdites au préjudice de débiteurs, en aggravant leur paupérisation, au mépris de protection légale, telle celle de l'article 1675/7 par. 3 du Code judiciaire (voir encore l'article 3 par.1^{er} de la loi du 20 décembre 2002). Voir : Deborah FRIES, La protection, des consommateurs, in *Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (Christophe BEDORET, coord.), Anthémis, 2015, pp. 80 et sv. ; Christine BIQUET-MATHIEU, J.T., 2003, pp. 672 et sv. ; Maurice KRINGS, Le recouvrement amiable par les avocats, officiers ministériels et mandataires de justice de créances à charge du consommateur après l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 16 septembre 2010, J.T., 2010, pp. 631-633.

1053 En ce sens : Cédric VISART de BOCARME, discours prononcé le 2 septembre 2009 lors de la rentrée solennelle de la cour du travail de Liège, cité par Florence BURNIAUX, Le règlement collectif de dettes : du civil au social ?, Chronique de jurisprudence 2007-2010, Les Dossiers du Journal des Tribunaux n°82, Larcier, 2011, p. 43, n°84.

Aucune mesure adéquate n'existe actuellement pour apprécier toutes les composantes de la performance du système. Il est présomptueux de prétendre le faire seul, c'est-à-dire sans la mise en œuvre d'une sociologie adéquate axée sur la performance publique, intégrant toutes les exigences du service public de la justice : l'égalité, la gratuité, la permanence et la proximité, le formalisme et l'efficacité, l'indépendance et l'impartialité.

Quant à cette mesure de la performance d'un service public de la justice, elle doit davantage satisfaire à des critères d'économie, d'efficacité, d'efficacités et d'impact¹⁰⁵⁴ – au registre desquels une prévisibilité de la décision judiciaire – qu'à de laborieuses mesures statistiques, sans nul doute justifiées par une affectation idoine des moyens publics.

Dès lors qu'à juste titre, toutes les propositions relatives à la lutte contre la pauvreté intègrent d'une façon ou d'une autre le droit à la parole et à la représentation des personnes concernées, il est impératif que puisse être examiné l'impact de leurs expériences judiciaires.

5.4. Propositions relatives aux principes de droit processuel : le principe de loyauté et l'éthique du juge

La première proposition est suggérée en lien avec les implications pratiques des principes de droit processuel. Il y a lieu, notamment, de poursuivre les sessions de formations/informations organisées par l'Institut de formation judiciaire en collaboration avec le Service de lutte contre la pauvreté.

Dans le cadre des missions prescrites par l'article 3 de la loi du 31 janvier 2007 portant création de cet Institut, on peut suggérer des sessions de formation centrées sur les modalités du travail judiciaire mises en évidence dans cette contribution : l'écriture juridictionnelle, l'obligation de standstill, la mise en œuvre judiciaire de l'égalité de traitement, la mise en œuvre du principe de dignité, la Charte de l'assuré social. On peut aussi suggérer l'organisation d'une session annuelle en relation avec les initiatives prises par la Cour européenne des droits de l'Homme (séminaires « *dialogues entre les juges* »).

La seconde proposition concerne l'éthique du juge¹⁰⁵⁵. Il y aurait un manquement considérable à répondre à la question du rôle du juge des juridictions du travail, en se limitant au fonctionnalisme d'un savoir du droit du fond à mettre en vigueur selon des dispositifs de la technique judiciaire. La médiation et le filtre confiés au juge révèlent

1054 Paul MARTENS, La loi « *pot-pourri II* » : un recul de civilisation ?, Le pli juridique, n°36, juin 2016, p. 18 ; Joël HUBIN, Entre efficacité et efficacité : mesures et démesures de la charge de travail des juges : commentaires de l'article 352 bis du Code judiciaire, Revue Pyramides, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, Université Libre de Bruxelles, 12/2006 ; Joël HUBIN, Thémis et son comptable, J.T., 2008, pp. 517 et sv.

1055 J.HUBIN, étude à paraître laquelle fait pour cet aspect référence à M.NUSSBAUM, L'art d'être juste. L'imagination littéraire et la vie publique, 1995, trad. S. Chavel, Climats, 2015, p. 203.

donc la dimension de ses compétences et de ses responsabilités, exercées dans un cadre collégial, selon des processus collectifs¹⁰⁵⁶.

La connaissance concrète du travail du juge mérite d'être appréciée à l'aune de sa capacité à réaliser les trois finalités intrinsèquement liées à l'humble utilité du droit : l'exercice de la contrainte inhérente à l'autorité et à la force de la chose jugée, une capacité sans cesse renouvelée de remettre en cause le droit dans le respect des formes procédurales et un arbitrage social. Dès lors que le juge est tenu à des devoirs et à des pratiques judiciaires, subordonnés à un principe processuel de loyauté, il faut y percevoir une éthique.

La loyauté à une dimension éthique implique une responsabilité, affirmée d'ailleurs par l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁰⁵⁷.

L'indépendance des juges est à l'épreuve de leur responsabilité. Il ne s'agit pas d'une perspective sclérosante, puisqu'au contraire elle vise à une émulation constructive, sur la base d'une formation à l'éthique et à la déontologie. Il faut donc une méthode adaptée dans « *l'art d'être juste* » : la pratique judiciaire du droit doit intégrer la conscience de la propre vulnérabilité du juge face à la vulnérabilité du justiciable. Il ne s'agit pas de céder sur la rigueur de l'argumentation et de la procédure judiciaire, mais de se laisser toucher par la situation, et ce faisant résister à la mécanique qu'encourt en permanence la répétition des jugements selon un droit citadelle figé dans le positivisme juridique et la splendeur de la cohérence formelle.

Sans méconnaître ni négliger le cadre rationnel du raisonnement juridique, il s'agit de veiller fort scrupuleusement et fort humblement à cet « *art d'être juste* », en mobilisant d'autres capacités dans le chef du juge. Son rôle ne se limite pas à appliquer des dispositifs de prises en charge juridique et désincarnés, figés dans une théorie des situations soumises, dans le cadre d'une culture de la gouvernance par les nombres des jugements.

5.5. La coordination judiciaire du contentieux de la pauvreté

Tant la pauvreté que les vulnérabilités présentent de multiples aspects et résultent de causes différentes¹⁰⁵⁸, parfois susceptibles d'être appréhendées par le droit. Il faut cependant observer la dispersion des compétences entre plusieurs juridictions, ce

1056 G. de LEVAL, La chaîne et le maillon – L'impossible réforme, *op.cit.*, p.32.

1057 Serge GUINCHARD, La responsabilité des magistrats, *Gazette du Palais*, 8 avril 2006.

1058 Au titre d'exemples : Deborah FRIES, La protection des consommateurs, Christophe BEDORET, Les droits externes de la personne surendettée, Anne-France SAUDOYEZ, Le droit patrimonial des couples, in *Le Fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (Christophe BEDORET, coord.) Anthémis, 2015.

qui contraint souvent les personnes concernées à devoir supporter les charges et les inconvénients de plusieurs procédures judiciaires. Cela peut être insurmontable¹⁰⁵⁹.

La juridiction du travail et les auditorats du travail sont organisés sur la base d'un socle de compétences, correspondant à de nombreuses législations relatives aux politiques sociales¹⁰⁶⁰. Les régimes légaux de sécurité d'existence relèvent de ce domaine de compétence. Cela ne suffit toutefois pas à circonscrire un droit de la pauvreté, dont on perçoit cependant une existence dans le cadre du large périmètre des droits fondamentaux¹⁰⁶¹.

Puisque la juridiction du travail bénéficie d'une organisation et d'une procédure judiciaire adaptée pour régler le contentieux¹⁰⁶² de la sécurité d'existence, la mission des juges – en relation avec celle des magistrats des auditorats et des greffiers – peut être raisonnée sur la base d'une compétence étendue¹⁰⁶³. La question des moyens serait alors posée.

Une autre formule – qui ne peut faire abstraction des moyens – concerne la coordination gestionnaire et le cadre judiciaire des contentieux concernant la même personne en situation de pauvreté et de vulnérabilités.

La coordination gestionnaire des litiges en cours peut se concevoir dans l'enceinte d'une même juridiction¹⁰⁶⁴, en considérant des procédures devant des chambres nécessairement¹⁰⁶⁵ distinctement composées selon la nature des litiges.

Le cadre judiciaire pour la résolution des litiges est d'ores et déjà pratiqué par les juges intervenant en matière de règlement collectif de dettes, dans le cadre d'une procédure

1059 A titre d'exemple, *Beweging.net* et les juges de paix ont exprimé leur inquiétude quant à la manière avec laquelle les personnes endettées sont traitées par les créanciers et leurs huissiers de justice, agissant individuellement. En observant les effets insupportables des systèmes de recouvrement individuel des créances par chaque créancier, ils constatent que de nombreux débiteurs sont entraînés dans une défaillance financière structurelle qui les obligent à un règlement collectif de dettes, considéré être une procédure lourde et onéreuse. Ils proposent une alternative consistant – dans le cadre d'une procédure gratuite – à centraliser les dettes, et à procéder à une conciliation pour le recouvrement sur la base d'un plan, centralisé par un huissier de justice (lequel serait payé d'une somme de 150,00 € pour ses vacations), à la demande du débiteur ou du CPAS (J.T., 2021/19, n° 6857, 15 mai 2021). Ce projet n'est pas soutenu par la Chambre Nationale des Huissiers de Justice. Il fait par ailleurs l'objet d'une pertinente réaction et mise au point des services de médiation de dettes agréés dont la fonction est de réaliser un travail social pour lutter contre le surendettement, en veillant à une analyse budgétaire autorisée, ainsi qu'à la légalité du montant des dettes réclamées (voir *Courrier du GILS*, juillet 2021, pp. 5 à 7).

1060 Articles 578 à 587septies du Code judiciaire.

1061 Ernest-Marie MBONDA, *La pauvreté comme violation des droits humains : vers un droit à la non-pauvreté*, *Revue internationale des sciences sociales*, 2004/2 (n° 180), pp. 309 à 321.

1062 Le cadre de l'intervention judiciaire se situe nécessairement en aval des interventions préventives, qui distinguent très positivement les fonctions assumées en amont par les instances publiques – notamment les CPAS (voir Lucie DEVILLE, *Les services de médiation de dettes et la médiation amiable*, in *Le Fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (Christophe BEDORET, coord.) Anthémis, 2015, pp. 17 et sv.) – et privées habilitées (à titre d'exemple les services de médiation de dettes agréés – voir supra).

1063 Ce qui fut le choix expressément posé par le législateur judiciaire en adoptant la loi du 13 décembre 2005, modifiant les articles 81, 104, 569, 578, 580, 583 et 1395 du Code judiciaire, pour attribuer aux juridictions du travail la compétence en matière de règlement collectif de dettes.

1064 Cet aspect gestionnaire est à considérer dans le cadre des propositions énumérées sous le point IV.3.

1065 Outre le prescrit légal des articles 81 et 104 du Code judiciaire, il faut rappeler les fondamentaux sociaux de l'échevinage lorsqu'il est requis par la nature du contentieux.

spécifique à distinguer, qui semble contenir les ferments concrets pour une évolution favorable à la cause des plus démunis¹⁰⁶⁶. On cite :

- Le débat interactif généralisé se développant sur la base de l'article 1675/17 § 3 du Code judiciaire, pour veiller à la finalité de la procédure (...) et pour orienter les parties vers les questions pertinentes¹⁰⁶⁷. Celles-ci peuvent être mises en évidence par le contenu de la requête introductive de la procédure¹⁰⁶⁸ ;
- La saisine permanente pour le règlement des difficultés et des faits nouveaux¹⁰⁶⁹, la procédure se distinguant par un formalisme très réduit. Il faut observer que la compétence d'attribution qui résulte de l'article 1675/14 § 2 du Code judiciaire peut être lue comme augmentant le périmètre du domaine d'intervention du juge¹⁰⁷⁰, en fonction des nécessités de sa saisine ;
- La compétence d'ordonner des mesures préalables pour régler provisoirement la situation des parties¹⁰⁷¹, pour statuer sur un incident ou pour instruire la demande ;
- Le mécanisme de délivrance de tout renseignement nécessaire sur des opérations accomplies par un débiteur en médiation de dettes et sur la composition et la localisation de son patrimoine¹⁰⁷² ;
- Les modalités de gestion du patrimoine, tout en conservant la capacité juridique de la personne concernée¹⁰⁷³ ;
- (...)

Les moyens procéduraux qui viennent d'être mis en évidence précisent les contours d'une procédure judiciaire spécifiquement adaptée pour satisfaire le principe directeur de la dignité humaine. Pratiquée par les juridictions du travail, en relation possible avec les auditorats du travail, l'intérêt de cette procédure est qu'elle peut être évaluée et prise en considération pour d'utiles applications judiciaires, en vue de combattre les vulnérabilités et les formes de pauvreté qui en résultent.

Une évolution du rôle actif du juge, dans le respect des principes du droit processuel, devrait aussi être raisonnée par une évolution des possibilités d'assistance et de représentation des personnes en situation de pauvreté. Quant à la représentation de celles-ci, l'article 728 § 3 du Code judiciaire est la nécessaire référence.

1066 Christophe BEDORET, Questions spéciales, in *Le Fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (Christophe BEDORET, coord.), op. cit., pp. 440 et sv.

1067 Article 756 ter du Code judiciaire.

1068 Voir l'article 1675/4 par. 2 notamment 10°, et par. 3, et l'article 1675/10 par 3 du Code judiciaire ; voir encore les articles 661 et 662 du Code judiciaire.

1069 Article 1675/14 par. 2 al. 3 du Code judiciaire.

1070 Voir : Trib. trav. Mons, 10^{ème} ch., 25 mai 2010, inédit. R.R. n°10/48/B ; Trib. arr. Mons, 25 juin 2010, inédit. R.G. n° 2010/16/E (cité par C. BEDORET, op. cit., pp. 484 et 485).

1071 Article 19 al. 3 du Code judiciaire.

1072 Article 1675/8 du Code judiciaire.

1073 Article 1675/7 par. 3 du Code judiciaire.

On rappelle toute la pertinence de l'action en défense d'intérêts collectifs désormais prescrite par l'article 17 du Code judiciaire, modifié par la loi du 21 décembre 2018. C'est un instrument qui ouvre de nombreuses possibilités pour les associations, car les citoyens en situation de pauvreté n'ont pas toujours la force ou les ressources nécessaires pour se défendre eux-mêmes. La formule doit permettre d'obtenir des jugements qui feront jurisprudence et permettront d'aller collectivement vers un mieux, conformément à une des vocations du monde associatif¹⁰⁷⁴.

Il y aurait beaucoup à raisonner et à écrire encore.

Plus important encore est d'apprendre l'humilité de l'écoute car :

« La justice consiste à veiller à ce qu'il ne soit pas fait de mal aux hommes. Il est fait du mal à un être humain quand il crie intérieurement : pourquoi est-ce qu'on me fait mal ? Il se trompe souvent dès qu'il essaie de se rendre compte quel mal il subit, qui le lui inflige, pourquoi on le lui inflige, mais le cri est infaillible¹⁰⁷⁵. »

1074 Quant aux droits visés, il s'agit des dispositions également applicables aux associations qui ont pour objet social la lutte contre la pauvreté – car la lutte contre la pauvreté implique également la défense des droits de l'homme. Ainsi, les dispositions nouvelles pourront contribuer à l'amélioration de la condition des personnes en situation de pauvreté.

1075 Simone WEIL, *Ecrits de Londres*, 1943.

Je suis en procédure de divorce, j'ai des problèmes avec mon propriétaire, mon patron m'a congédié et j'ai plus de dettes que je ne le sais moi-même. De combien d'avocats ai-je besoin ?

Le problème des spécialistes du multi-problème qu'est la pauvreté entraîne de nombreux problèmes. Les problèmes sont abordés séparément, alors qu'ils nécessitent souvent une approche intégrée.

Conclusions générales et recommandations politiques

Dr. Steven Gibens, maître de conférence et chercheur à la Haute Ecole Karel de Grote, Anvers

1. L'accès à la justice : de quoi parle-t-on ?

Comment se fait-il que les gens ne trouvent pas leur chemin dans le système judiciaire ? Quelles sont les possibilités d'arbitrage des conflits et comment les personnes vivant dans la pauvreté peuvent-elles s'y retrouver ? La réponse à ces questions nous oblige à définir d'abord ce que l'on entend par « accès à la justice ».

L'accès à la justice est un terme générique très large qui recouvre les différentes étapes de la recherche d'une solution aux problèmes juridiques auxquels les citoyens sont confrontés. La littérature est claire sur un point : il n'y a pas de consensus sur ce qu'il faut entendre par « accès à la justice ». Comment décrire dès lors l'accès à la justice ? Les discussions menées dans le monde anglo-américain sur le terme « *Access to Justice* » doivent nous inspirer. Le terme « *Access to Justice* » correspond étroitement au terme néerlandais « *Toegang tot Justitie* » et à son équivalent français « *Accès à la Justice* ». Mais se posent alors d'autres questions. S'agit-il de la Justice au sens procédural, c'est-à-dire l'accès à l'assistance juridique et aux procédures juridiques répondant aux préoccupations juridiques des citoyens ? Ou bien s'agit-il de la Justice au sens propre du terme, c'est-à-dire la manière de trouver une solution équitable à des litiges juridiques (potentiellement lourds)¹⁰⁷⁶ ? Et quel est l'objectif de l'« *Access to Justice* » : qui y a accès, dans quel but et qui décide¹⁰⁷⁷ ?

Ces questions font référence aux concepts clés associés à l'« *Access to Justice* ». Ces concepts sont l'État de droit et l'égalité d'accès à la justice. L'égalité d'accès signifie que la loi détermine cet accès (légalité), mais aussi son effectivité (légitimité). Outre l'appel à la norme de l'« *equal access to justice* », se pose la question de son utilité. S'il n'y a pas suffisamment de professionnels du monde juridique pour faire respecter ce droit pour les personnes vulnérables, il est inutile de le proclamer. D'autre part, il n'y a accès que s'il y a également des droits substantiels qui sont exécutoires et des procédures pour les exécuter.

Pour les personnes en situation de pauvreté, tant le droit d'accès que l'accès réel sont problématiques. Pour ces personnes, l'accès à la justice est un chemin semé d'embûches.

1076 D.L. RHODE, « *Access to Justice : An Agenda for Legal Education and Research* », *Journal of Legal Education*, 2012-2013, 531-550.

1077 D.L. RHODE, « *Access to Justice* », Oxford University Press, 2004, 5.

Elles rencontrent de nombreux obstacles pour accéder à la justice, ont des expériences négatives dans leurs contacts avec le système judiciaire, tant avec les avocats qu'avec les tribunaux. Elles ne connaissent pas leurs droits, n'en ont souvent pas conscience et ne savent pas à quel professionnel s'adresser. Et si elles le savent, le pas à franchir est très élevé. La justice en tant qu'organisation leur paraît lointaine. A la fois physiquement et mentalement. Dans l'esprit des personnes précaires, le système judiciaire se caractérise d'abord par le contrôle et la discipline qu'il impose, et par le langage peu accessible qu'il utilise. Les lois elles-mêmes compliquent encore l'accès à la justice pour les personnes vulnérables, puisque de nombreux droits sont conditionnels.

Cela signifie-t-il que le système judiciaire ne fait pas d'effort pour améliorer cet accès ? Certainement pas ! C'est un défi constant que de garantir la performance et l'accessibilité du droit et de la justice en général en tenant compte des dispositions politiques et des budgets. En témoignent les différentes lois visant à faciliter l'accès à la justice, l'assistance juridique, la médiation, etc.

2. Un concept à plusieurs niveaux et dimensions

L'accès à la justice – comme le montrent les différents chapitres de cet ouvrage – est un concept stratifié qui peut se situer à différents niveaux et comporter de nombreuses facettes. La première couche est la couche politique qui détermine si l'accès est possible, dans quelle mesure et pour qui : l'aide juridique et l'assistance judiciaire sont ainsi liées à des conditions de revenus. La deuxième couche est la couche institutionnelle, c'est-à-dire le cadre dans lequel l'exercice d'un droit prend forme. Cette couche ne se limite pas au tribunal, mais comprend également les phases précédant la saisie du tribunal, telles que l'aide juridique, la médiation et d'autres mécanismes alternatifs d'arbitrage des conflits. La troisième couche se situe au niveau des besoins et demandes des utilisateurs. Pour les personnes vulnérables, les besoins et les demandes sont qualifiés de problématique multiple. Ces couches ou niveaux sont en constante interaction les uns avec les autres.

L'accès à la justice est également multidimensionnel. Il implique à la fois l'accès procédural au droit (à la justice) et l'objectif visé par cet accès, c'est-à-dire l'obtention d'une solution juste. La Justice fait référence à la fois à l'institution du pouvoir judiciaire et à un traitement ou une décision juste. Avant que le concept ne se généralise et ne prenne de multiples formes dans les années 1970 grâce au projet florentin Access to Justice de Cappelletti et Garth¹⁰⁷⁸, l'accès à la justice ne signifiait que l'accès au juge

1078 M. CAPPELLETTI et B. GARTH, « *A world Survey in Access to Justice* », M. CAPPELLETTI (ed.), Vol. 1, Sijthoff en Noordhoff-Alphen aan den Rijn, 1978, 4-124. M. CAPPELLETTI et B. GARTH, « *Access to Justice : the Worldwide movement to make rights effective : a general report* » in M. CAPPELLETTI (ed.), « *Access to Justice and the Welfare State* », Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1981, 3-122. Voir également M. CAPPELLETTI, E. JOHNSON Jr. et J. GORDLEY, « *Toward Equal Justice : A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies* », Milan, Dott. A. Giuffrè Editore, 1975, 5-241. Ce travail a été à l'origine d'autres recherches pour la Fondation Ford, dont est issu le livre « *Access to Justice* ». Ce livre présente déjà les grandes lignes des différents modèles et phases de l'aide juridique.

et plus largement à son organisation, le tribunal. Il faisait parfois référence au rôle et à l'importance de l'assistance juridique en tant que modalité d'accès à la justice. Le but de l'assistance juridique était de garantir l'égalité procédurale en vue d'obtenir une décision équitable. Ce n'est que dans les années 70 que l'accès à la justice a pris un sens beaucoup plus large. Les tribunaux n'étaient pas les seuls à garantir l'arbitrage équitable d'un litige ou l'obtention d'un procès ou d'une décision équitable. Des mécanismes et organes alternatifs d'arbitrage des conflits, tels que des ombudsmen, des arbitres, des médiateurs et des conciliateurs, ont également contribué à un traitement ou une décision équitable et ont parfois été perçus comme plus accessibles¹⁰⁷⁹. Enfin, l'accès à la justice peut être placé dans une perspective plus large, à savoir la société dans son ensemble. Il s'agit d'un problème sociétal avec plusieurs préoccupations sociales concurrentes.

L'accès à la justice a donc une connotation très normative. Cette interprétation normative comporte en soi une tension entre ceux qui veulent garantir l'accessibilité au minimum et ceux qui la considèrent comme un fait absolu¹⁰⁸⁰. En d'autres termes, la question est de savoir dans quelle mesure le droit (de l'homme) fondamental qu'est l'accès à la justice est un droit de l'homme absolu ou relatif¹⁰⁸¹. Les associations au sein desquelles les pauvres prennent la parole ont tendance à interpréter le concept d'accès à la justice de manière maximaliste ; pour elles, la pauvreté est une violation d'un droit de l'homme et une violation du droit à une existence digne. Le lien avec l'article 23 de la Constitution est ainsi établi : le droit à une vie digne ne peut exister sans le droit à l'assistance juridique. Ce droit est un tremplin important pour informer les personnes de leurs droits et leur permettre d'être assistées dans leur parcours vers le droit et la justice, que ce soit par le biais des tribunaux ou non.

L'accès à la justice a donc plusieurs dimensions : une dimension institutionnelle, une dimension procédurale et une dimension (substantielle) portant sur le contenu. La dimension procédurale ne se limite pas à l'aspect procédural, c'est-à-dire à la procédure devant le tribunal. Elle comprend le processus par lequel les gens passent pour finalement obtenir une réponse ou une décision pour leurs problèmes juridiques (« *procedural justice* »). La dimension substantielle fait référence au résultat obtenu par les personnes et au fait qu'elles considèrent ou non ce résultat comme juste (« *substantive justice* »). La dimension institutionnelle fait référence aux organisations qui agissent de manière proactive ou réactive lorsque les gens rencontrent des problèmes juridiques réels ou potentiellement lourds. L'accès à la justice est donc plutôt systémique.

Il comprend les connaissances juridiques, l'accessibilité des prestataires de services, l'accessibilité du droit et des tribunaux (en tenant compte du coût, de l'efficacité, du lieu et du mode de représentation) et, enfin, la « *cultural responsiveness of the legal system* ». Et c'est précisément cette accessibilité du système juridique qui fait l'objet de ce livre et qui est discutée dans les chapitres précédents.

1079 M. GALANTER, « *Access to Justice in a World of Expanding Social Capability* », *Fordham Urban Law Journal*, 2009, 115-128.

1080 T. GORIELY et A. PATERSON, « *A Reader on Resourcing Civil Justice* », Oxford University Press, 1996, nr. 1.

1081 Voir à ce sujet S. GIBENS, « *Juridische Bijstand* » in A.P.R., 2008, 12-23.

3. Les différentes vagues de l'accès à la justice

Résumer les différents chapitres n'est pas une tâche facile et n'a pas de valeur ajoutée en soi. Il est beaucoup plus important de montrer que l'accès à la justice évolue. Le contenu de ce livre en est un bon exemple. Pour rendre compte des courants de réflexion qui ont fait évoluer l'accès à la justice, nous utilisons la métaphore des vagues¹⁰⁸². Ces vagues sont autant de courants de pensée dont les traces sont encore visibles dans les services juridiques actuels. Elles permettent d'interpréter ces courants comme différentes phases, qui ne sont en aucun cas statiques, mais plutôt fluides et imbriquées. En ce sens, le contenu des différents chapitres peut également être classé dans ces vagues. Ces vagues sont souvent liées à des périodes qui se situent entre les années 60 du siècle passé et aujourd'hui. Le cas échéant, il est fait référence à une période. Ces périodes diffèrent d'un pays à l'autre et toutes les tendances ne se réalisent pas au cours de la même période. Il y a une certaine unanimité pour dire que l'on peut distinguer cinq vagues¹⁰⁸³.

3.1. Première vague : l'accès au système officiel

La première vague est l'accès au système officiel des avocats et des tribunaux. C'est là qu'interviennent les mouvements d'aide juridique des années 1960 et 1970, qui se sont attachés à faire tomber les barrières dans les domaines juridiques de la protection sociale, du logement, du travail, de la famille et des droits des consommateurs¹⁰⁸⁴. Les organisations d'aide juridique sont issues de cette vague. La première vague est déterminante pour l'organisation actuelle de l'aide juridique en Belgique¹⁰⁸⁵. En Belgique, jusque dans les années 1980, l'aide juridique est restée essentiellement un système de charité. Le « *charity model* » place l'organisation de l'aide juridique entre les mains des avocats. Ils ne sont pas indemnisés et il relève du devoir moral des avocats d'assister les citoyens les plus démunis¹⁰⁸⁶. Le modèle « *judicare* » implique que les avocats sont payés pour leurs services. Ce modèle est encore prédominant en Belgique aujourd'hui. L'attribution d'un avocat gratuit dépend d'un examen des conditions de revenus et du bien-fondé apparent de la demande par le bureau d'aide juridique, également appelé « *means and merits test* ». Les études sur la sécurité sociale soulignent les effets stigmatisants de ces conditions de base, d'autant plus que des documents ou des rapports sur la situation financière du demandeur doivent être demandés à diverses

1082 Pour une analyse approfondie du projet, voir B. HUBEAU, « *The legacy and current relevance of Cappelletti and the Florence project on access to justice* », RdW, 2015, 6-30.

1083 R. MACDONALD, « *Access to Civil Justice* » in P. CANE et H. KRITZER (eds.), *The Oxford Handbook of Empirical legal Research*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 492-521. Il souligne que le concept Access to Justice a évolué au cours des 50 dernières années. Il distingue cinq vagues qu'il ordonne périodiquement par décennie. Il indique clairement que cette périodisation diffère d'un pays à l'autre. Les recherches qu'il évoque par période ne sont pas isolées, mais cumulatives. M. VAN LEUVENHAEGE, « *De toegankelijkheid van het sociaalbijstandsrecht voor de kwetsbare burger* », Doctorat, Université d'Anvers, 2020, 93-121.

1084 R. MACDONALD, l.c., 504.

1085 Les chapitres 2, 3 et 4 abordent cette question en détail.

1086 Le charity model est toujours suivi dans l'aide juridique pro deo. Voir S. RUTTEN, « *Legal Aid and Pro Bono Work : Part of the Essence of Lawyering ?* » in B. HUBEAU et A. TERLOUW (eds.), « *Legal Aid in the Low Countries* », Cambridge-Anvers, Intersentia, 2014, 283-290.

autorités pour obtenir une aide¹⁰⁸⁷. La collecte des documents et des pièces est déjà un seuil en soi. L'interprétation des conditions de revenus par les différents bureaux d'aide juridique ne contribue pas non plus à la transparence.

Les services au sein de « *charity* » et « *judicare* » sont de nature curative-procédurale et visent principalement une approche individuelle. Cette approche signifie que l'accent est mis principalement sur un éventuel règlement judiciaire de l'affaire et que les informations et les conseils sur un problème sont généralement donnés dans cette perspective. En ce sens, les commissions d'aide juridique s'inscrivent également dans le modèle « *judicare* », car l'accent est mis sur le financement des avocats, avec un examen initial des revenus qui a été supprimé assez rapidement après l'introduction de la loi sur l'aide juridique¹⁰⁸⁸. Une caractéristique de « *judicare* » est qu'il ne s'agit pas d'un service général, mais qu'il est limité à certains groupes de la société et parfois même à certains domaines du droit¹⁰⁸⁹. Le système belge d'aide juridique a connu des changements importants depuis son introduction dans les années 1980. Il existe par exemple la loi sur l'aide juridique de 1993, qui a depuis lors fait l'objet d'une modification approfondie en 2016, en plus de quelques changements mineurs. Ces changements législatifs sont inspirés par le contrôle du budget de l'aide juridique, notamment les coûts d'organisation de cette aide et les honoraires des prestataires de services juridiques¹⁰⁹⁰.

Le modèle « *welfare* », également connu sous le nom de « *public salaried model* », est moins développé dans l'aide juridique belge. Dans la littérature belge sur l'aide juridique, cette façon de travailler est appelée le modèle d'encadrement¹⁰⁹¹. Le modèle « *welfare* » met l'accent sur l'aide (juridique) préventive. Les organisations qui fournissent cette aide sont plutôt situées au niveau local. Elles s'efforcent d'adapter leurs conseils et leur aide aux besoins des justiciables. Les avocats de ces organisations se concentrent sur les questions juridiques qui ne font pas partie de l'activité principale de l'avocat traditionnel. Les prestataires de services du « *welfare model* » s'efforcent également de replacer les problèmes rencontrés par les personnes dans leur contexte structurel. Ce mouvement, dont le « *welfare model* » est la description typologique, se retrouve dans le développement de boutiques de droit et de services juridiques dans les organisations d'aide sociale, comme par exemple les Centres d'aide sociale générale (CAW) en Flandre ou Free Clinic Brussels, Service Droit des Jeunes ou l'Atelier des droits sociaux en Belgique francophone. Il a également inspiré des institutions publiques telles que les Centres publics d'action sociale (CPAS) où travaillent des

1087 H. DELEECK, J. BERGHMAN, P. VAN HEDDEGEM et L. VERREYCKEN, « *De sociale zekerheid tussen droom en daad, theorie, onderzoek, beleid* », Deventer-Anvers, Van Loghum Slaterus, 1980, 54-55.

1088 J. GORDLEY, *op.cit.*, 87.

1089 L'objectif est d'assurer l'uniformité et l'application égale de ces conditions, ce qui laisse généralement peu de place à la dérogation si une situation digne d'intérêt se présente qui n'est pas immédiatement couverte par les conditions d'application.

1090 J.M. PICARD et J. FIERENS, « *L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle)* », J.T. 2019, 733-741 ; J.M. PICARD, « *Aide juridique : tout changer pour que rien ne change ? - Après la réforme du 6 juillet 2016 : financer la structure non marchande du barreau* », J.T., 2017, 305-315 ; S. GIBENS et B. HUBEAU, « *De juridische bijstand in transitie. Van staatsbervorming tot modernisering : nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht ?* », RW 2016-17, 1642-1657.

1091 B. HUBEAU et S. PARMENTIER, « *Sociale rechtshulp : algemene ontwikkelingen* » in Welzijnsgids, II.A.1.7., nr. 49 (juin 1990), 14.

juristes salariés. Certaines organisations se sont spécialisées au fil des ans, comme les associations de locataires, les syndicats, les organisations de consommateurs et, depuis peu, les magasins des droits de l'enfant¹⁰⁹².

Le coût de ces différents services a donné lieu à de vastes débats. Aujourd'hui encore, les tensions demeurent entre partisans et détracteurs. Des recherches ont en effet montré que le système « *judicare* » n'est pas le plus adéquat pour répondre aux besoins et demandes des publics les plus vulnérables. Comme la dernière vague le montrera, ceux-ci expriment plutôt un besoin d'intervention rapide, qui replace le problème juridique dans son contexte social. L'existence d'un problème juridique – et souvent aussi social – renvoie en effet à d'autres problèmes juridiques et, dans ce cas, les organisations conçues autour du « *welfare model* » sont les mieux placées¹⁰⁹³.

Rien n'empêche les différents modèles d'exister sous une forme mixte comme c'est le cas dans d'autres pays. Ceci nécessite toutefois une politique de coordination. Quel que soit le choix, il importe de concevoir l'aide au départ des besoins de ceux à qui elle est destinée.

Dans cette première vague, l'attention ne se limite pas aux personnes les plus pauvres. D'autres groupes de la société sont également confrontés à des problèmes d'accès à la justice. La discussion menée en Belgique depuis les années 1990 sur la mutualisation de l'assistance juridique et l'obligation de contracter une assurance protection juridique (qu'elle soit ou non fiscalement déductible) s'inscrit dans cette ligne. Les personnes les plus vulnérables peuvent faire valoir leur droit à une aide juridique gratuite – selon les seuils prévus par la législation – tandis que celles qui ne relèvent pas de ce groupe doivent supporter le coût total de cette aide. Nous verrons que, dans la quatrième vague, ce débat ne s'engage vraiment que là où le marché privé (les compagnies d'assurances) peut jouer un rôle particulier dans le cadre de la commercialisation des services.

La première vague contient les germes du système classique d'aide juridique en vue d'un règlement judiciaire. Les obstacles à l'accès à la justice sont largement abordés dans les discussions. La solution consiste principalement à accroître l'accès aux avocats et au tribunal sans se préoccuper de savoir si cet accès contribue à une solution juste pour tous les citoyens, en particulier pour ceux qui vivent dans la pauvreté.

1092 Pour une description détaillée, voir C. DRIESEN, G. FRANSSEN, S. GIBENS et J. VAN HOUTTE, o.c., 36 et suivantes. Voir S. GIBENS, « *Rechtshulp anno 2005 : de afwezigheid van een traditie* » in « *De verbaalbaarheid van de kosten van verdediging : en wat met de toegang tot de rechter. Rechtshulp op de helling* », die Keure, Bruges, 2006, 1-40. Voir B. HUBEAU et S. PARMENTIER, « *Overzicht van de sociale rechtshulpkaart* » in *Welzijnsgids*, II.A.1.7.af. 49, 37 p. Ils distinguent l'aide juridique universelle, l'aide juridique catégorielle et l'aide juridique liée à un problème. Ces deux dernières formes sont des services plutôt spécialisés.

1093 A. CURRIE, « *Reconceptualizing Access to Justice and Legal Aid* », 5th International LSRC Conference, « *Social Exclusion : A Role for Law* », Selwyn College, Cambridge, 25-26 mars 2004, 116-128.

3.2. Deuxième vague : nouvelles initiatives et idées

La deuxième vague s'inscrit dans une vaste réflexion sur l'amélioration de la fonction publique et la refonte des institutions publiques. Elle se caractérise par l'augmentation du nombre d'organismes officiels chargés de répondre aux préoccupations des citoyens en matière de justice, l'introduction de la justice réparatrice, la rationalisation des services publics et l'étude de l'impact du système judiciaire sur les citoyens. Les initiatives concernent entre autres les tribunaux des petites créances, les recours collectifs, la modification des règles de procédure en matière de preuve, l'introduction de « *contingency fees* » (« *no cure no pay* ») et la modification de la réglementation des coûts. Les juges peuvent être plus actifs dans la conduite du processus et renvoyer les affaires à un règlement extrajudiciaire tel que la médiation. C'est aussi la période où le gouvernement crée de nombreuses institutions non judiciaires telles que l'arbitrage et les services de médiation¹⁰⁹⁴. Et enfin, cette vague se caractérise par l'introduction de règles spécifiques pour les groupes vulnérables (protection du consommateur).

Ces mouvements sont caractéristiques des systèmes anglo-saxons. Ils sont beaucoup moins (ou autrement) visibles en Europe continentale. En Belgique, on peut citer la possibilité du règlement à l'amiable, qui est principalement utilisé par la Justice de Paix et plus tard par les tribunaux de la famille. En droit pénal apparaît la médiation pénale, mais aussi, beaucoup plus tard, la médiation réparatrice. Les services de médiation sont désormais passés dans l'usage du système juridique belge, mais ils se concentrent initialement sur l'arbitrage des conflits entre les citoyens et les autorités. Les revendications collectives s'inscrivent également dans ce mouvement, bien qu'en Belgique, elles se limitent principalement au contentieux objectif. Les débats à ce sujet remontent aux années 1980. Si la possibilité pour les associations poursuivant un intérêt général de déposer une plainte devant les juridictions administratives existe depuis des décennies, ce n'est que récemment que cela est devenu possible devant les tribunaux civils¹⁰⁹⁵.

3.3. Troisième vague : mécanismes alternatifs de résolutions des conflits

La troisième vague peut être caractérisée comme celle de la démythification du droit officiel et celle des alternatives aux institutions publiques. Le citoyen ne voit plus la forêt à travers les arbres : il ne voit plus la valeur des procédures civiles comme un processus lui permettant d'obtenir satisfaction. L'accès à la justice est considéré dans un sens beaucoup plus large et fait de la place à un traitement plus informel des conflits. La solution à un problème juridique peut être trouvée tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des murs du tribunal, tant dans un contexte public que privé, tant à titre préventif que curatif¹⁰⁹⁶. Alors que les tribunaux sont en pleine modernisation – introduction de la gestion des dossiers, procédures rationalisées pour certaines affaires, utilisation de la technologie –, les législateurs recherchent en même temps d'autres moyens de

1094 R. MACDONALD, *op.cit.*, 505-506.

1095 Le chapitre 6 aborde cela en détail.

1096 M. VAN LEUVENHAEGE, *o.c.*, 94-95.

résoudre les conflits au sein et en dehors du système judiciaire, connus sous le nom de « *Alternative Dispute Resolution* » (ADR). L'attention se porte sur toutes les alternatives possibles telles que la négociation, la négociation collaborative, la médiation, le règlement à l'amiable¹⁰⁹⁷. Il est intéressant de noter que ce mouvement conduit à l'« *Access to Peace* » plutôt qu'à l'« *Access to Justice* ». De nombreux citoyens parviennent à une solution satisfaisante, mais le résultat est parfois aussi moins bon que celui qui peut être obtenu par une voie formelle ou officielle. Il y a un risque que le formel soit considéré comme moins valable. Pour les personnes en situation de pauvreté, le chemin vers cet arbitrage alternatif des conflits n'est pas toujours transparent ; ils ont besoin d'être guidés et orientés, car c'en est fini du juge qui tranche ! S'engager dans la médiation ou d'autres formes alternatives nécessite une responsabilisation et des compétences d'expression. Enfin se pose aussi la question de l'équilibre des pouvoirs, lorsqu'une partie plus faible est opposée à une partie plus forte.

Cette période est également caractérisée par les réflexions sur l'utilisation d'un langage clair dans la législation et les contrats¹⁰⁹⁸. Ce langage juridique clair reste un défi pour l'accès à la justice. Le Service de Lutte contre la Pauvreté insiste sur le fait qu'une décision négative de la part d'une autorité doit indiquer en termes clairs les motifs de la décision et les possibilités de recours. Ceci s'applique également aux convocations au tribunal, aux citations à comparaître, aux jugements et même à l'utilisation de la langue pendant l'audience. La formation donnée par l'IFJ (Institut de Formation Judiciaire) est une opportunité pour améliorer la perception qu'ont les professionnels de la justice sur la pauvreté. En outre, il existe de nombreuses initiatives telles que Droits Quotidiens, Legal Design et Heerlijk Helder au sein de l'administration flamande qui travaillent à rendre le langage juridique plus clair et accessible.

3.4. Quatrième vague : mieux vaut prévenir que guérir

La quatrième vague met l'accent sur l'importance de la prévention : ADR (Alternative Dispute Resolution) et ODR (Online Dispute Resolution), participation des citoyens, connaissance et information, fonctionnement du marché du côté de l'offre, nouvelles technologies. L'idée est de développer différentes stratégies afin que les citoyens puissent éviter les conflits avant qu'ils ne soient perçus comme des problèmes juridiques. L'ADR/ODR est considéré comme un « *droit préventif* »¹⁰⁹⁹. Non seulement dans un cadre public, mais aussi dans un cadre privé, comme les services de médiation dans des organisations privées¹¹⁰⁰. Pour cela, on peut se référer à la mise en place des services de médiation pour les consommateurs et des commissions de conciliation pour les litiges de consommation telles que la commission de conciliation de la construction ou des voyages, le service de médiation pour les télécommunications...

1097 Le chapitre 5 aborde cela très en détail.

1098 R. MACDONALD, *op.cit.*, 506 ; M. GALANTER, « *The vanishing Trial: An Examination of Trials and Related Matters in Federal and State Courts* », *Journal of Empirical Legal Studies*, 2004, 459-570.

1099 R. MACDONALD, *op.cit.*, 507.

1100 Les chapitres 5 et 7 développent ce point.

En outre, cette vague marque les premiers pas vers des formes numériques d'arbitrage des conflits. Le programme Belmed du SPF Économie en informe le citoyen, de même que l'asbl Droits Quotidiens en Belgique francophone et Helder Recht ou Rechtenverkenner en Flandre (mais déjà un peu dépassé). Les sites web officiels contiennent également beaucoup d'informations. Il n'est pas certain que les personnes en situation de pauvreté aient connaissance de ces services. Il existe une barrière physique car ces services sont situés à Bruxelles. Ils peuvent néanmoins être contactés via le site web, par téléphone, par courrier, etc. Les services de médiation sont neutres, indépendants, impartiaux et experts dans leur domaine. Bien qu'ils ne soient pas les gardiens des droits, leur neutralité est un levier important pour la réalisation des droits.

La quatrième vague se caractérise également par la commercialisation des professions juridiques, qui évoluent d'une profession traditionnelle vers un modèle d'entreprenariat sur le marché du droit¹¹⁰¹. Des solutions voient le jour, qui améliorent l'accès à la justice pour les groupes qui ne bénéficient pas de l'assistance juridique gratuite ; elles sont offertes par les compagnies d'assurances qui développent de nouveaux produits d'aide juridique (voir ci-dessus dans la vague 2).

Dans le cadre de cette commercialisation des professions juridiques, il convient ici d'aborder la question du règlement de dettes, en lien avec le droit préventif¹¹⁰². La médiation de dettes et le règlement collectif de dettes se posent en remèdes ultimes lorsque la « vraie » prévention n'est plus possible. Ces formes d'arbitrage des conflits mettent un terme à l'escalade des dettes et aux problèmes de remboursement. La procédure de règlement collectif de dettes a un effet préventif. Elle évite aux personnes endettées de vivre avec des dettes toute leur vie.

En matière d'endettement, l'huissier de justice a un rôle ambivalent. Il a à la fois une mission de prévention et une mission de recouvrement. On ne sait pas toujours s'il agit en sa qualité de fonctionnaire ministériel ou d'indépendant. Les huissiers de justice en sont conscients. En outre, les coûts des dettes et les procédures de recouvrement des dettes manquent de transparence. Le recouvrement de créances est un processus qui comporte des implications économiques, mais aussi des défis sociaux et éthiques. Afin de contrebalancer l'approche du recouvrement de créances tant par les créanciers – souvent institutionnels – que par les huissiers de justice mandatés par eux, approche souvent purement commerciale, certains huissiers de justice veulent se positionner comme des collecteurs de créances responsables et éthiques, en mettant l'accent sur la prévention à travers des projets tels que MyTrusto et Mycoaching. Il est donc nécessaire d'avoir une vision globale du problème, y compris en termes de prévention, c'est-à-dire d'éviter l'endettement. Ce droit préventif ne doit pas être considéré indépendamment de l'évaluation formelle des dettes.

1101 S. GIBENS, B. HUBEAU et S. RUTTEN, « *De rechtsbulp en de advocatuur in een rechtsstaat in transitie ? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten* », *Panopticon : tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk*, 2019, 470-489.

1102 Tel qu'expliqué en détail au chapitre 7.

En ce qui concerne cette évaluation, le Service de lutte contre la pauvreté¹¹⁰³ souligne le rôle important de la justice de paix, qui est particulièrement compétente pour le recouvrement des dettes vis-à-vis des consommateurs, comme pour les services publics, les crédits à la consommation, etc. Ces justices de paix sont aujourd'hui mises sous pression en raison de l'augmentation des litiges, de sorte que les juges sont de moins en moins en mesure de personnaliser leurs verdicts.

3.5. Cinquième vague : l'approche holistique

La dernière vague a été baptisée « *Holistic Access to Justice* ». Les vagues précédentes ont clairement montré que l'accès à la justice présente de nombreuses facettes institutionnelles et contextuelles et que les stratégies juridiques, qu'elles soient réactives ou proactives, officielles ou officieuses, ne suffisent pas à répondre aux problèmes juridiques (fréquents) rencontrés par les citoyens les plus faibles. C'est dans cette vague que s'inscrivent les études « *Paths to Justice* », qui ont examiné les besoins et les demandes des citoyens en matière de justice comme une source importante pour éclairer la politique d'accès à la justice¹¹⁰⁴. Et dans cette approche holistique, il y a de la place non seulement pour les professionnels du monde juridique, mais aussi pour les professionnels de l'aide sociale. Ces professionnels aident le citoyen, et plus particulièrement le citoyen vivant dans la pauvreté, dans sa quête d'une solution juste aux problèmes quotidiens qu'il rencontre. Avec ou sans l'aide du droit.

La cartographie des besoins et des demandes n'a pas encore été dressée en Belgique d'un point de vue politique. Cependant, les différents chapitres de ce livre nous indiquent qu'une approche holistique de l'aide juridique contribuera à rendre la justice plus accessible¹¹⁰⁵. En Flandre, le nouveau décret sur l'aide juridique de première ligne prévoit une coopération avec le « *Geïntegreed Breed Onthaal* » (fr. : « *Accueil large intégré* »). Le « *Geïntegreed Breed Onthaal* » (GBO) est un accord de coopération qui implique au minimum le CPAS, le CAW (fr. : « *Centre de Bien-Être Général* ») et les services de travail social des caisses d'assurance maladie. Il informe et oriente les personnes vers l'offre d'aide sociale au niveau local, quelle que soit la problématique.

Le décret répond ici à l'appel du milieu professionnel en faveur d'une approche holistique, intégrale et axée sur le bien-être de la première ligne juridique. L'idée n'est pas nouvelle, car depuis des décennies, les prestataires de l'aide juridique sociale travaillent à partir de cette approche holistique, intégrée et axée sur le bien-être des problèmes juridiques auxquels sont confrontés les citoyens, en particulier ceux qui vivent en situation précaire. Cette approche exige que le prestataire de l'aide juridique ait non seulement des connaissances juridiques, mais aussi d'autres compétences pour

1103 Voir le chapitre 1.

1104 P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et H. MCDONALD, « *Reshaping legal assistance services : building on the evidence base. A discussion paper* », Law and Justice Foundation of New South Wales, avril 2014, 194 p. Pour formuler une politique, il faut connaître les besoins et les demandes des justiciables, savoir pourquoi ils agissent ou non lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes juridiques. Voir aussi le site web <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/global-insights-access-justice-2019> et pour la Belgique <https://worldjusticeproject.org/access-to-justice-data/#/country/BEL>.

1105 Chapitres 1 à 4 et chapitre 8.

fournir ses services juridiques en première ligne : la connaissance de la carte sociale, des compétences en communication, la connaissance des groupes cibles auxquels il fournit ses services et, enfin, une attention aux mécanismes d'arbitrage extrajudiciaire des conflits.

Une approche différente est nécessaire non seulement en première ligne, mais aussi en deuxième ligne, qui exige que les professionnels du droit comprennent ce qu'est la pauvreté et écoutent ce que les personnes précaires ont à dire. Les avocats doivent faire preuve d'empathie pour leurs conditions de vie et savoir que souvent elles ne font pas valoir leurs droits. Cette nouvelle approche nécessite une coopération multidisciplinaire où d'autres personnes que les avocats accompagnent ceux qui ont des difficultés à faire valoir leurs droits. Les « *Bronx Defenders* » à New York sont un exemple de défense holistique des droits des personnes exclues. Et le projet Casa Legal à Bruxelles, soutenu par Avocat.be, est un premier projet pilote d'une approche holistique de l'aide juridique.

L'objectif est d'apporter une réponse globale aux différents problèmes juridiques et de définir une stratégie pour sortir les personnes de leurs difficultés. Une telle approche nécessite des structures intégrées telles qu'un guichet unique, le travail en équipes pluridisciplinaires de juristes, de travailleurs psycho-sociaux, un ancrage territorial et culturel dans les quartiers où de nombreuses personnes vivent dans la pauvreté et, enfin, une offre à la fois préventive et curative.

Une telle approche holistique et multidisciplinaire nécessite une forme différente de financement de l'aide juridique. Cette question est indissociable de celle d'une meilleure coordination entre la première ligne et la deuxième ligne. L'accent est-il mis sur la prévention ou sur la « *guérison* » et qu'est-ce qui est « *moins cher* », faire valoir et réaliser autant de droits que possible en première ligne ou laisser les choses suivre leur cours et aller ensuite au tribunal ? Et que faisons-nous des personnes qui n'ont pas droit à l'assistance juridique ? Quel système de financement est le meilleur, l'assurance protection juridique ou un système plus solidaire comme la mutualisation ?

Cette approche holistique n'empêche pas de fournir non seulement une aide juridique individuelle mais aussi une aide juridique structurelle. La défense d'intérêt collectif¹¹⁰⁶ dépasse la demande d'aide juridique individuelle. C'est l'occasion de mener une action collective lorsque des règles violent les droits (fondamentaux) et empêchent les personnes en pauvreté de mener une vie digne. Les tribunaux ont ici un rôle à jouer, surtout lorsque les droits sociaux sont formulés de manière imprécise, qu'ils dépendent de la programmation politique et qu'ils sont émis par plusieurs organismes qui parfois se contredisent. Le juge se trouve alors à la croisée des chemins entre le droit et la politique (activisme)¹¹⁰⁷. N'est-ce donc pas la tâche du juge de faire en sorte que les personnes dont les droits ont été violés puissent tout de même réaliser leurs droits ?

1106 Voir le chapitre 6 pour approfondir ce sujet.

1107 Voir le chapitre 8 pour approfondir ce sujet.

4. Recommandations politiques

4.1. Cadre pour un accès intégral à la justice

Sustainable Development Goals

Dans leur « *Agenda for Sustainable Development* » (« *SDG Agenda* ») et dans les « *Sustainable Development Goals* » (« *SDG* »), les Nations Unies demandent que l'« *Access to Justice* » soit considéré comme un droit de l'homme, comme dans l'article 47 de la Charte des droits de l'homme de l'Union Européenne, les articles 6 et 13 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, les articles 2 et 14 du Pacte International des Droits Civils et Politiques et, dans une certaine mesure, l'article 23 de la Constitution belge, qui demande au gouvernement de permettre aux personnes de vivre dans la dignité en leur donnant accès à une aide sociale et juridique.

Ce droit de l'homme comprend le droit de l'individu à un arbitrage des conflits à la fois extrajudiciaire et judiciaire et à ce que sa cause soit entendue par des instances indépendantes et impartiales qui sont disponibles, accessibles, abordables, opportunes et efficaces. L'ODD 16 vise à promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives, à garantir l'accès à la justice pour tous et à mettre en place des institutions efficaces, responsables et accessibles à tous les niveaux. La cible qui se concentre sur l'accès à la justice est l'ODD 16.3. et se lit comme suit : « *Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité* ». L'objectif 16 est également un catalyseur pour atteindre d'autres objectifs, notamment l'objectif 1, qui vise à mettre fin à la pauvreté partout et sous toutes ses formes, et l'objectif 3, qui vise à contribuer à la bonne santé et au bien-être. Les Objectifs du Développement durable (ODD ; en anglais, SDG) sont donc interconnectés.

L'accès à la justice n'est pas linéaire et se caractérise plutôt par des vagues de nouvelles initiatives et de réformes visant à l'améliorer. Ces initiatives et réformes se concentrent sur le système de justice formel, qui pense savoir ce que fait le citoyen lorsqu'il est confronté à un problème juridique. Depuis les années 1990, il est clair que les institutions et processus judiciaires traditionnels ne sont pas toujours adaptés aux groupes vulnérables. On constate que la justice ne répond pas toujours à ce que ces groupes cibles vivent et perçoivent en matière d'accessibilité de la justice.

Dans le contexte des ODD, un récent rapport de l'OCDE met en avant l'« *Equal Access to Justice for Inclusive Growth. Putting People at the Centre* »¹¹⁰⁸, qui plaide pour une approche centrée sur les personnes afin d'améliorer l'accès à la justice. Cette approche se fonde sur le constat que des groupes spécifiques vivant dans des conditions défavorisées (personnes à faibles revenus, minorités, personnes âgées, personnes handicapées, etc.) ont des besoins juridiques supplémentaires et rencontrent davantage d'obstacles dans la résolution de leurs problèmes juridiques (lesquels peuvent être plus lourds). Elle préconise la définition d'un cadre qui fixe les conditions et services relatifs à l'accès à

1108 OCDE, 2019, 199 p.

la justice et réponde aux besoins des gens. L'OCDE indique que ce cadre se compose de 4 étapes, chacune d'entre elles répondant à une question : 1) qui a des besoins juridiques et quels sont ces besoins ; 2) où et quand ces besoins se manifestent-ils ; 3) qu'est-ce qui répond à ces besoins le plus efficacement possible ; 4) comment ces services peuvent-ils être fournis et évalués ? Le rapport considère les tâches et les services nécessaires dans un continuum pour favoriser un accès intégral à la justice.

L'accessibilité intégrale dans le contexte belge

Des études telles que « *Paths to Justice* », sur lesquelles le rapport de l'OCDE est également basé, suggèrent que l'aide juridique universelle, qui s'applique à tous de la même manière et de façon égale, n'est pas une option (politique). L'accès à la justice implique de travailler de manière orientée sur les groupes cibles. Ou comme Pleasence, Coumarelos et al.¹¹⁰⁹ le décrivent sur la base de leurs recherches : l'accès à la justice doit être « *targeted, appropriate, timely and joint-up* ». L'orientation vers les groupes cibles présuppose une distinction entre les citoyens vulnérables et ceux qui sont plus autonomes. Ces deux types de citoyens sont des pôles sur un continuum au sein duquel de nombreuses autres catégories peuvent être distinguées. Cette distinction nécessite d'étudier aussi le « *quoi* », le « *où* » et le « *quand* ».

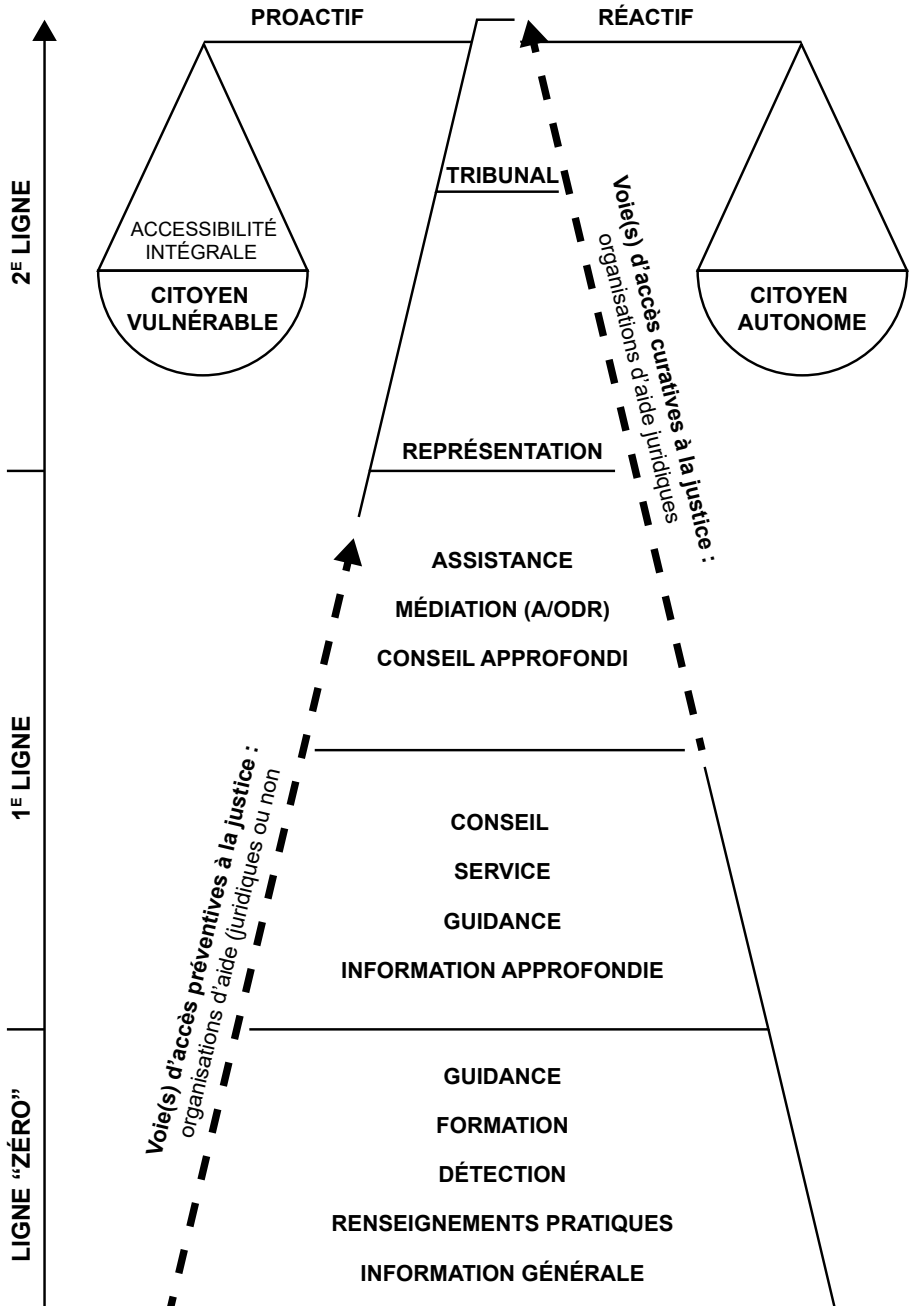
À partir du rapport de l'OCDE et d'autres recherches¹¹¹⁰, nous pouvons affiner le cadre et l'appliquer à la situation belge. Idéalement, mieux vaut éviter que les gens rencontrent des problèmes juridiques plutôt que devoir y remédier. Que faire pour traiter leurs problèmes juridiques de manière préventive ? Et quand faut-il en faire plus ? La prévention et la remédiation renvoient à la gestion et au traitement du problème (le « *quoi* »). A cette fin, les services suivants peuvent être fournis de manière combinée ou séparée : éducation juridique, fourniture d'informations générales pratiques ou juridiques, fourniture de conseils juridiques, soutien par l'assistance, les services ou la médiation et, enfin, orientation et représentation. Afin d'agir à la fois de manière préventive et curative, il existe différentes manières de déployer ces tâches (le « *comment* »), comme agir de manière proactive ou réactive.

Pour regrouper et cataloguer davantage ces tâches et services, la littérature et la pratique utilisent des lignes : la première ligne et la deuxième ligne. Ces lignes permettent de déterminer les portes d'accès à la justice. Ces portes d'accès doivent être « *intégralement* » accessibles, ce qui se mesure par les indicateurs et paramètres suivants : accessibilité, disponibilité, accessibilité financière, facilité d'utilisation et de compréhension (en néerlandais, les 5 B's : bereikbaarheid, beschikbaarheid, betaalbaarheid, bruikbaarheid en begrijpbaarheid).

1109 P. PLEASENCE, C. COUMARELOS, S. FORELL et H. MCDONALD, « *Reshaping legal assistance services : building on the evidence base. A discussion paper* », Law and Justice Foundation of New South Wales, avril 2014, 101 et suivantes.

1110 Pour la littérature à ce sujet, voir S. GIBENS, « *Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen : naar een sociaaljuridische praktijk* », thèse de doctorat, Université d'Anvers, 2018, 445 p.

Le schéma suivant résume notre propos :



4.2. Recommandations politiques pour un accès intégral à la justice

Identifier et cartographier les besoins et problèmes juridiques de la population (qui, où et quand)

Une première constatation importante est qu'il n'existe pas d'aperçu systématique des problèmes et des besoins juridiques (potentiellement lourds) des personnes. Le rapport de l'OCDE fournit un certain nombre de paramètres permettant d'identifier les besoins et les demandes des personnes confrontées à des problèmes juridiques. Il ne suffit pas de se concentrer uniquement sur l'accès à la justice en soi. Il est important de voir les liens entre l'accès à la justice d'une part et les autres facteurs qui contribuent à accroître le bien-être des individus, des familles et des communautés d'autre part. Les besoins doivent être identifiés et mesurés. Ensuite, sur la base de ces informations, nous pouvons approfondir la cartographie des quartiers où les gens rencontrent de nombreux problèmes juridiques. Les services peuvent alors être conçus à partir d'une approche axée sur les personnes et ce, sur la base de données empiriques, c'est-à-dire « *evidence based* »¹¹¹¹.

En Belgique, des recherches ont été menées sur la sous-protection sociale¹¹¹². L'aide juridique est un des éléments pour évaluer le non-recours. Ces études soulignent l'importance d'une offre de services intégrale et intégrée. Elles montrent qu'une synergie entre la politique sociale et l'aide juridique est nécessaire pour atteindre les personnes qui, autrement, ne pourraient pas faire valoir leurs droits. Les études menées dans d'autres pays – notamment les Pays-Bas – sous le dénominateur « *Paths to Justice* » ou « *geschilbeslechtingdelta* » soulignent principalement la sous-protection juridique. Les études belges sur la sous-protection sociale considèrent que la politique sociale et ses exécutants, c'est-à-dire les travailleurs sociaux, ont un rôle à jouer. Les études « *Paths to Justice* » s'inscrivent également dans une vision de politique sociale, mais elles mettent l'accent sur le rôle des professions juridiques dans la lutte contre la sous-protection juridique. Il serait donc indispensable de réaliser de telles études sur la sous-protection juridique afin d'adapter les services en conséquence.

La réalisation de ces études ne suffit pas en soi si elle ne s'inscrit pas dans la politique d'accès à la justice. Ces études servent de base pour greffer les besoins et les demandes sur une cartographie des quartiers et des lieux. Cette approche nécessite une politique globale de suivi des obstacles à l'accès à la justice.

De l'information au tribunal, mettre l'accent sur la prévention (quoi et comment)

L'aide juridique de première ligne

Le transfert de l'aide juridique de première ligne aux Communautés est l'occasion de définir une politique globale dans ce domaine (en concertation avec l'aide juridique

1111 Voir le chapitre 4

1112 L. EEMAN, K. STEENSSENS et T. VAN REGENMORTEL, « *Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming* », Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, rapport 10, december 2013, 13-15.

de deuxième ligne). Il incombe désormais à chaque commission d'aide juridique de fournir une aide juridique de première ligne dans son arrondissement. Et selon les Communautés, la présence des représentants dans d'autres organes politiques est également prévue, comme c'est le cas en Communauté française. Une condition nécessaire à des prestations efficaces d'aide juridique de première ligne est la gouvernance politique. Dans ce cas, un organisme de coordination peut apporter une valeur ajoutée en donnant des conseils aux entités locales. Avant la sixième réforme de l'État, chaque commission menait sa propre politique et l'OVB (Ordre des Barreaux néerlandophone) et l'OBFG (Ordre des Barreaux francophones et germanophones) étaient les organes qui tentaient de maintenir une vue « *hélicoptère* ». L'objectif est d'améliorer l'accessibilité de la justice et non pas seulement de fournir une offre de services.

Les objectifs doivent ensuite être opérationnalisés en buts politiques concrets, qui sont testés par rapport à des indicateurs et des paramètres politiques. En ce qui concerne ces indicateurs et paramètres politiques, la Cour des comptes adresse un message clair au gouvernement. Le financement est un facteur important pour définir une politique et la réalisation des objectifs fixés, mais le contrôle budgétaire seul ne suffit pas. La Cour des comptes a conclu, dans un avis au Parlement sur l'aide juridique de deuxième ligne – cela vaut également pour l'aide juridique de première ligne –, qu'il n'y a pas d'examen systématique de la réalisation des objectifs stratégiques visés, tels qu'une aide juridique accessible, bien organisée et de qualité. Le gouvernement doit jouer un rôle plus actif dans ce domaine et investir dans le développement des connaissances, des personnes et des ressources¹¹¹³. Sur la base du rapport de l'OCDE, il est nécessaire de concevoir les services juridiques à partir d'une approche centrée sur l'humain. Et concrètement, cela revient à une offre qui réponde à la demande. Cette approche nécessite tout d'abord de connaître les besoins et les demandes des personnes qui recherchent une solution concrète à leurs questions juridiques.

Quels sont les objectifs politiques de l'aide juridique de première ligne ?

Tout d'abord, il est nécessaire de mettre en place une politique de prévention avec une attention particulière pour certains groupes cibles. Pour les personnes autonomes, des outils numériques peuvent déjà être suffisants. Pour les personnes plus difficiles à atteindre, une aide juridique de proximité sera nécessaire. Cela suppose des méthodes qui exigent, des professionnels du droit, des connaissances et des compétences spécifiques. Il s'agit de connaissances et de compétences qui ne se limitent pas à celles de la discipline juridique. Un « *Design Thinking* » comme le « *Legal Design* » est par

1113 Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi modifiant le Code judiciaire afin de prévoir une rémunération fixe des avocats pour l'assistance juridique de deuxième ligne qu'ils fournissent, Doc. parl., Chambre 2011-12, n° 53-0454/006, 25-27. La Cour des comptes a constaté que le gouvernement fédéral n'a pas formulé d'objectifs opérationnels pour l'assistance judiciaire et que la supervision du système et son pilotage par le SPF Justice et le ministre compétent sont limités. La politique vise principalement le contrôle budgétaire. Le SPF Justice ne dispose pas d'un modèle pour estimer la croissance ni d'une méthode pour contrôler l'utilisation du budget. La Cour des comptes arrive à la conclusion générale que le gouvernement et les organismes de tutelle respectifs (OVB et OBFG) devraient être plus responsables publiquement de l'utilisation des fonds destinés à l'assistance judiciaire et de la manière dont ils en assurent le suivi. Une orientation est nécessaire et le gouvernement devrait élaborer une vision politique et la traduire en objectifs et priorités.

exemple nécessaire pour développer à la fois des organisations, des systèmes et des produits au départ d'une approche centrée sur l'humain.

Deuxièmement, une politique d'accessibilité intégrale exige que les responsables politiques signalent les dysfonctionnements organisationnels et structurels et développent des stratégies de changement. Il y a à la fois une demande de coordination claire avec la deuxième ligne et une demande de traitement des problèmes et des conflits par des mécanismes alternatifs d'arbitrage des conflits. Pour développer des stratégies de changement, la participation de certains groupes cibles est nécessaire tant dans la conception des politiques que dans leur mise en œuvre. La présence d'experts du vécu dans les organes qui formulent la politique d'accès à la justice et plus particulièrement à l'aide juridique est indispensable.

Troisièmement, la politique doit partir du citoyen. Cela requiert un monitoring continu de la nature des problèmes des personnes, des types de problèmes, du degré d'action et d'inaction, des causes (manque de ressources, de connaissances, de revenus) et/ou des facteurs psychosociaux. En outre, il existe un suivi des bonnes pratiques qui fournissent des réponses et développent des approches appropriées pour éviter que les problèmes juridiques des personnes ne s'aggravent. Dans ce contexte, l'aide juridique n'est pas isolée des problématiques sociales, ce qui requiert une approche multidisciplinaire et intradisciplinaire, mise en œuvre en collaboration avec les organisations sociales. En Flandre, cette collaboration est inscrite dans le nouveau décret sur l'aide juridique de première ligne et il existe quelques exemples comme le « *Welzijnsonthaal* » au Vlinderpaleis à Anvers. En Belgique francophone, la manière dont elle se concrétisera dans la pratique n'est pas claire, puisque que les organisations autres que les professions juridiques ne font plus partie des commissions d'aide juridique.

Enfin, pour mettre en œuvre la politique, il est évidemment indispensable de disposer de budgets et de ressources suffisants. Des budgets et ressources justifiés sur la base d'un plan d'action défini, avec des indicateurs et des paramètres. Une plus grande attention portée à la prévention – qui nécessite des budgets plus élevés – permet à long terme de réaliser des économies et de réduire le coût du traitement des conflits juridiques par les tribunaux. Les budgets actuels vont principalement à l'aide juridique de deuxième ligne, alors qu'avec plus de moyens, l'aide juridique de première ligne et, plus largement, l'aide juridique sociale pourraient résoudre davantage de problèmes dès leur origine.

L'aide juridique de deuxième ligne

Les mêmes objectifs et principes peuvent être fixés à l'aide juridique de deuxième ligne, bien que la coordination avec l'aide juridique de première ligne soit entravée par la structure étatique, dans la mesure où le gouvernement fédéral reste responsable de l'aide juridique de deuxième ligne. Une politique globale en matière d'aide juridique de deuxième ligne devrait inclure celle de l'aide juridique de première ligne. Car l'aide juridique de deuxième ligne a également une fonction préventive en fournissant des conseils et une assistance qui évitent l'escalade des problèmes. Aujourd'hui, l'aide

juridique de deuxième ligne concerne essentiellement la représentation juridique dans le cadre de l'arbitrage formel des conflits.

L'alignement de l'aide juridique de première et de deuxième ligne pose la question de leur définition. Qu'entend-on par première et deuxième ligne ? Leur description dans le Code judiciaire à l'article 508/1 était déjà limitée, la nouvelle description de l'aide juridique de première ligne dans les décrets communautaires n'améliore pas les choses. L'aide juridique sociale – qui n'est pas liée à la définition de l'aide juridique de première ligne – utilise une définition plus large. Les prestataires de l'aide juridique sociale disposent ainsi d'une plus grande marge de manœuvre pour intervenir plus tôt et fournir davantage de services que les seules informations pratiques, les informations juridiques, un premier avis ou les orientations. Ils fournissent aussi des services tels que des appels téléphoniques, la rédaction d'e-mails/de lettres... Souvent, ces contacts ne sont pas ponctuels et font partie d'un accompagnement global.

Une politique élaborée en matière de groupes cibles est encore plus importante pour la deuxième ligne car, contrairement à l'aide juridique de première ligne, elle se concentre sur les personnes qui n'ont pas les ressources suffisantes pour financer un avocat ou les coûts d'un procès. La question se pose de savoir si le système « *judicare* », qui est le modèle de l'aide juridique de deuxième ligne, est la meilleure réponse pour les groupes cibles. Pour aider les personnes présentant des problèmes multiples, la politique actuelle de désignation basée sur la nomenclature n'est pas idéale et conduit à une fragmentation des services, des cas et des avocats de l'aide juridique. Un « *Public Salaried Model* » peut parfois être une meilleure réponse en mettant l'accent sur une approche orientée vers le bien-être dans un cadre multidisciplinaire.

Comme dans le cas de l'aide juridique de première ligne, le « *design thinking* » peut non seulement contribuer à la conception de services et produits juridiques, mais aussi conduire à ce que l'organisation de ces services juridiques change et s'adapte aux besoins et demandes des personnes vivant dans la pauvreté. Le lien entre l'aide juridique de première et de deuxième ligne est essentiel à la réalisation d'un accès intégral à l'aide juridique.

Pour mettre en œuvre une politique axée sur le citoyen, et dans le cas de la deuxième ligne sur le citoyen qui est confronté à des problèmes financiers et vit dans la pauvreté, un suivi est indispensable. Comme pour l'aide juridique de première ligne, il faut avoir une meilleure connaissance de la nature des problèmes des personnes, des types de problèmes, du degré d'action et d'inaction, des causes (manque de ressources, de connaissances, de revenus), des facteurs psychosociaux. On a besoin de bonnes pratiques, qui fournissent des réponses et développent des approches appropriées pour aider les personnes. Les « *Bronx Lawyers* » et le projet « *Casa Legal* » peuvent servir d'exemples. Dans cette approche, il doit également y avoir une place pour des méthodes spécifiques permettant d'atteindre les personnes en situation de pauvreté : des compétences en communication, la notion de carte sociale (réseau social, capital social) et la connaissance de l'univers de ces personnes.

La conditionnalité de l'aide juridique de deuxième ligne et le travail avec des présomptions réfragables sont des questions délicates. La collecte de documents prouvant que le demandeur n'a pas les moyens de payer lui-même un avocat est un obstacle sérieux dans l'accès à la justice. Outre les catégories spéciales dont les informations peuvent être trouvées dans diverses bases de données, cela s'applique certainement aux informations sur les moyens de subsistance en général. Le fisc dispose d'informations sur les revenus mobiliers et immobiliers. Pourquoi ne pas appliquer ici l'octroi automatique des droits afin d'éviter aux personnes de rechercher ces informations ? Aux Pays-Bas, le Conseil de l'aide juridique utilise une année de référence comme base pour déterminer la nature et l'étendue des moyens de subsistance. Ces informations sont traitées automatiquement par les autorités fiscales et mises à la disposition du Conseil lorsqu'un justiciable introduit une demande.

Actuellement, l'aide juridique de deuxième ligne est entre les mains de la profession juridique, l'assurance protection juridique, entre celles des assureurs et des avocats. La profession juridique et les assureurs conçoivent leurs services principalement du côté de l'offre et se concentrent sur son coût. Comme pour l'aide juridique de première ligne, il faut ici aussi mettre en place une politique globale. L'avis déjà mentionné de la Cour des comptes est une fois de plus révélateur. L'élaboration d'une politique d'accès intégral à la justice va bien au-delà de son financement et nécessite une évaluation de l'efficacité des services juridiques, de leur qualité et surtout de leur accessibilité. Pour contribuer à l'élaboration d'une telle politique, la création d'un organisme chargé de promouvoir l'accès à la justice est une condition *sine qua non*.

Un organe politique chargé de l'accès à la justice

Un organisme chargé d'organiser l'accès à la justice indépendamment de la profession juridique offre non seulement la possibilité aux personnes vivant dans la pauvreté de participer à cette politique, mais présente également l'avantage pour la profession juridique de ne plus être simultanément juge et partie dans l'organisation de l'aide juridique. La profession juridique peut alors se positionner de manière plus indépendante par rapport à la politique d'accès à la justice. Cet organe est composé de membres du SPF Justice, de représentants des ordres des avocats, de magistrats, d'associations où s'expriment les pauvres, de représentants des services de médiation et de chercheurs¹¹¹⁴.

Se posent alors un certain nombre de points d'attention si l'on veut améliorer et réformer l'accès à la justice pour les citoyens, y compris ceux qui vivent dans la pauvreté :

Évaluer l'accès à l'aide juridique de première ligne et de deuxième ligne :

- évaluer les barrières financières à l'accès (droits de mise au rôle, TVA sur les honoraires d'avocat...), les charges administratives pour les avocats et les demandeurs, etc.
- mettre en place des projets pilotes avec un suivi et une évaluation permanents

1114 Voir les recommandations faites au chapitre 4, largement reprises ici.

- Évaluer la procédure d'aide juridique de deuxième ligne :
- reconsidérer la réintroduction de la présomption irréfragable de besoins dans le cadre de l'assistance juridique de deuxième ligne
- automatiser la procédure gratuite de l'aide juridique de deuxième ligne pour les ayants droit
- poursuivre l'harmonisation de l'aide juridique et de l'aide judiciaire.

Étudier les alternatives au système de financement du « *fee-for-fee service* » (modèle « *judicare* ») et étudier la faisabilité économique d'une assurance sociale (mutualisation de l'aide juridique)

- Évaluer l'application de la nouvelle législation à l'assurance protection juridique

la transparence et l'élargissement des données concernant la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, telles que le montant des primes, le profil socio-économique des assurés, etc.

Sensibiliser et former les acteurs de la justice afin d'améliorer l'accès et la compréhension (langage clair) pour tous les citoyens, avec une attention particulière pour les personnes en situation de pauvreté.

Une utilisation accrue de mécanismes alternatifs de résolution des conflits¹¹¹⁵

Dans son récent plan pluriannuel, le Conseil supérieur de la Justice veut favoriser l'accès financier à la justice pour tous. Et il conseille de considérer les solutions alternatives de règlement des litiges du point de vue du citoyen et non comme un outil du gouvernement pour traiter l'arriéré judiciaire¹¹¹⁶. Les méthodes alternatives de résolution des conflits ont un double objectif : d'une part, empêcher les conflits de s'aggraver et, d'autre part, permettre aux parties de participer à la résolution des conflits. Le tiers neutre, indépendant et impartial, tel que le médiateur et les services de médiation, est la condition sine qua non pour amener les parties à une résolution plus informelle de leur conflit.

A cet égard, la première ligne a un rôle clé. Dans leur cadre multidisciplinaire, les services de première ligne tant sociaux (CPAS, centres sociaux, CAW...) que juridiques ont une obligation d'information importante concernant ces mécanismes alternatifs de résolution des conflits et orienteront les personnes vers des services de médiation ou des médiateurs. Un certain nombre de conditions préalables doivent être remplies pour que les personnes vivant dans la pauvreté puissent y avoir recours.

Tout d'abord, il est possible de mettre en place un système uniforme de services en matière d'accompagnement de trajet, services multidisciplinaires et composés e.a. d'experts du vécu en pauvreté. Le soutien est gratuit, individuel et adapté à chaque cas.

1115 Voir les recommandations faites au chapitre 5, largement reprises ici.

1116 Plan pluriannuel du Conseil Supérieur de la Justice 2021-2024 : une série de projets autour de quatre thèmes <https://hrj.be/admin/storage/hrj/meerjarenplan-2021-2024.pdf>.

Deuxièmement, il faut privilégier les pistes de solutions qui impliquent un tiers neutre et expert (par exemple, un juge, un service de médiation). Ces solutions veillent au respect des droits des parties et à l'équilibre des accords conclus. Elles sont souvent gratuites ou à faible coût. Les pistes de solutions suivantes offrent une perspective intéressante pour les personnes en situation de pauvreté. Nous pensons aux tentatives préalables de règlement à l'amiable devant les tribunaux, par exemple, dans les affaires de loyer, dans les affaires familiales (les Chambres de règlement à l'amiable), ou d'autres organismes neutres comme dans les affaires pénales (la médiation réparatrice et la médiation dans les affaires pénales) et dans les affaires civiles (la médiation de dettes et le règlement collectif de dettes). Il existe également des services de médiation en cas de conflit avec le gouvernement ou des organismes privés (service de médiation pour les consommateurs).

Troisièmement, la médiation offre de nombreux avantages, mais pour les personnes en situation de pauvreté, elle présente également des inconvénients. Elle a un coût. Il est vrai que les personnes en pauvreté peuvent bénéficier de l'aide juridique, mais elles doivent en être correctement informées et être soutenues dans l'accomplissement des formalités. Les CPAS, les CAW et les centres sociaux ont un rôle à jouer à cet égard.

Quatrièmement, le pas vers les modes alternatifs de résolution de conflits en ligne peut être franchi, mais il est recommandé de soutenir les personnes en pauvreté dans l'utilisation de ces outils (par exemple via les CPAS).

Cinquièmement, il est nécessaire d'organiser une formation approfondie sur la situation des personnes en pauvreté pour tous les professionnels du droit et conseillers d'orientation sans formation juridique qui sont en contact avec ces personnes.

Enfin, il faut développer la piste des « *ADR-friends* » pour soutenir les personnes précaires dans leur choix de parcours ou pendant un parcours ADR, à plus forte raison si celles-ci n'ont pas recours à un avocat.

Exemple : le cas de l'endettement

Aujourd'hui, les personnes précaires en situation d'endettement subissent la pression des acteurs du recouvrement amiable tels que les agents de recouvrement et les huissiers de justice. La prévention et les règlements alternatifs tels que la médiation de dettes jouent à cet égard un rôle crucial.

Depuis plus de 20 ans, la médiation extrajudiciaire de dettes s'est avérée être un instrument efficace pour aider et soutenir les débiteurs dans le traitement de leurs dettes et pour éviter des frais de recouvrement élevés. Les médiateurs de dettes constatent qu'ils sont souvent impuissants face aux prérogatives de certains créanciers ou huissiers de justice malgré leur expertise et leurs talents de négociateurs. Afin d'élargir leur champ d'action, prévoir une suspension temporaire de toutes les mesures de recouvrement donnerait au médiateur le temps et l'espace nécessaires pour évaluer la situation financière de la personne concernée et établir un plan réaliste.

Force est de constater à nouveau que des ressources financières et humaines supplémentaires sont nécessaires pour répondre aux nombreuses demandes des personnes endettées. Plus tôt les médiateurs peuvent intervenir et prendre des mesures appropriées, plus l'escalade des dettes peut être évitée.

La prévention implique non seulement une intervention précoce ou l'éducation des personnes pour qu'elles puissent se débrouiller dans une société de consommation, mais aussi que les mesures législatives soient adéquates et efficaces. Les huissiers de justice prennent de nombreuses initiatives pour réduire le coût du recouvrement des dettes, mais ces mesures doivent respecter la dignité humaine des débiteurs. Il semble que le moment est venu d'envisager sérieusement certaines mesures telles que :

- revoir et réviser la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur
- modifier l'article 1254 du Code civil en prévoyant l'affectation du remboursement au capital, puis aux intérêts et aux frais
- réformer l'Arrêté royal fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice afin que ces frais et leur mode de calcul soient plus transparents et plus lisibles
- simplifier la procédure du recours du débiteur auprès du juge des saisies
- établir un PV d'insolvabilité et l'inclure dans les avis de saisie
- adapter la liste des biens insaisissables de l'article 1408 du Code judiciaire.

Et le tribunal : le remède ultime ?

Le tribunal reste le lieu du système juridique où les juges règlent de manière indépendante et impartiale les conflits entre les personnes, les organisations et les gouvernements. L'accès aux tribunaux est étroitement lié à l'accès à la justice. La connaissance de la loi et des personnes auprès desquelles on peut obtenir des informations, des conseils ou une assistance conduit également au tribunal lorsqu'un conflit nécessite un règlement définitif.

C'est enfoncer une porte ouverte de dire que les procédures peuvent être très complexes et qu'il y a donc un besoin de transparence. De plus, pour les personnes en situation de pauvreté, le juge est souvent distant, perçu comme disciplinant et sanctionnant. La connaissance du monde de la pauvreté n'est pas toujours présente chez les juges et la manière dont les citoyens se sentent traités par le pouvoir judiciaire et plus particulièrement par les tribunaux n'est pas toujours vécue de manière aussi positive que le montrent les baromètres de la justice. Le rôle du juge est de dire le droit, de veiller à ce que chacun soit traité de manière égale et avec dignité. Et les formations annuelles que l'Institut de Formation Judiciaire dispense sur des thèmes liés aux personnes en situation de pauvreté sont des exemples pour mieux connaître l'univers des personnes en situation de pauvreté. D'autres initiatives, comme le « *Welzijnsonthaal* » au Vlinderpaleis à Anvers, sont également de bonnes pistes pour réduire la distance entre les juges et les personnes vulnérables.

Outre l'accès à la justice comme condition préalable à l'application effective des droits pour chaque citoyen, y compris ceux qui vivent dans la pauvreté, le tribunal est également le lieu d'une assistance juridique plus structurée. La récente modification de l'article 17 du Code pénal offre aux organisations qui ont inscrit les droits de l'homme dans leurs statuts la possibilité d'engager une action collective par laquelle elles peuvent se faire le porte-parole de groupes entiers dont les droits ont été violés. Le SPF Justice devrait faire plus largement connaître cette nouvelle possibilité sur son site web. Dans un État démocratique régi par l'État de droit, ces exigences ne font que contribuer à légitimer cet État. Ces actions sont l'indication que la société est plus que la somme de ses parties.

Et enfin, il y a la (r)évolution numérique au sein du système judiciaire. Elle ne doit pas constituer un obstacle supplémentaire pour les personnes qui ne s'y retrouvent pas dans le système judiciaire. La numérisation ne doit pas créer un nouveau mur qui rendrait la justice encore plus inaccessible. Tout d'abord, le « *design thinking* » peut contribuer à l'accessibilité des sites web. Ensuite, les tribunaux doivent veiller à ce que les gens puissent toujours soumettre des pétitions et d'autres actes, par exemple par le biais de kiosques numériques au greffe et avec le soutien du personnel (du greffe). Enfin, il faut à nouveau assurer un suivi suffisant pour garantir l'accès de tous à ces nouveaux outils numériques.

Bibliographie

CHAPITRE 1

Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B., 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999 : <https://www.luttepauvrete.be/volante/accord-de-cooperation-entre-letat-federal-les-communaut-es-et-les-regions-relatif-a-la-continuite-de-la-politique-en-matiere-de-pauvrete>

ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes en Communes belges (section CPAS), Fondation Roi Baudouin (1994). Rapport général sur la pauvreté. Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 414 p, <https://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>

BUYSSE L., GOEDEME T., VAN DER HEYDEN M., VAN MECHELEN N., JANSSENS J., DE SPIEGELEER T. et NISEN L., « L'octroi automatique de droits dans le cadre de la protection sociale belge » dans LAHAYE W., PANNECOUCKE I., VRANKEN J. et VAN ROSSEM R. (eds.), Annuaire Fédéral de la Pauvreté en Belgique 2017, Gand, Skribis, 2017, p. 76-77.

Collectif de signataires (2019). « Nous sommes de plus en plus contraints au recours en justice constitutionnelle », *Le Soir*, 22/05/2019, <https://plus.lesoir.be/225848/article/2019-05-22/nous-sommes-de-plus-en-plus-contraints-au-recours-en-justice-constitutionnelle>

Commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté (ed.) (1991). Recommandations pour une politique de lutte contre la pauvreté, 1990-1991. Troisième rapport, Bruxelles, Secrétariat d'État à l'émancipation sociale, 1991.

Conseil de l'Europe (n.b.), Le droit d'être protégé contre la pauvreté et l'exclusion sociale en vertu de la Charte sociale européenne, www.coe.int

Conseil supérieur de la Justice (2019). Rapport alternatif. 127^{ème} Session du Comité des droits de l'homme : Examen du rapport de la Belgique (procédure de rapportage simplifiée), p. 5-6, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/BEL/INT_CCPR_IFS_BEL_37104_F.pdf

Cour Constitutionnelle 21 juin 2018, n° 6596 et 6598, résumés au site web : <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits->

fondamentaux-et-pauvrete/acces-a-la-justice/cour-constitutionnelle-21-juin-2018-n-6596-et-6598/

Cour constitutionnelle 10 octobre 2013, n° 133/2013, résumé sur le site web : <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/acces-a-la-justice/cour-constitutionnelle-10-octobre-2013-n-133-2013/>

DE BOE, F. (2017). « Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits » dans *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale / Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Editor) (2017). Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits / Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten, Bruxelles, La Charte / Brugge, Die Keure, p. 131-135*, https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf

DE BOE F. et VAN HOOTEGEM H., *Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren, Dans : Samenleving en politiek, n° 10, décembre 2017, p. 55-62*, https://www.luttepauvrete.be/publications/Sampol_201712.pdf

DERMINE E. et DEBOUVERIE E. (2019). *Cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique - projet pilote. Etude sociojuridique et de droit compare. Rapport synthétique, Brussel, ULB – DULBEA*, <https://droit.ulb.be/etude-sociojuridique-et-de-droit-compare-concernant-un-projet-pilote-de-cabinets-d-avocats-dedies-a-l-aide-juridique-synthese>

DERMINE E. et al. (2019). *Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique, Brussel, ULB – DULBEA*, <https://droit.ulb.be/etude-sociojuridique-et-de-droit-compare-concernant-un-projet-pilote-de-cabinets-d-avocats-dedies-a-l-aide-juridique-synthese>

DUMONT D. (2020). « Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique », *Tijdschrift voor Sociaal Recht (TSR) / Revue de Droit Social (RDS), 2020/3, p. 385.*

EVERS F., LEFRANC P., CREYF K., GIBENS S., HUBEAU B., e.a. (eds.), *De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging : en wat met de toegang tot de rechter ?*, Brugge, die Keure, 2006.

GIBENS S., BOXSTAENS J., VEREECKE P., *Innovatieve praktijken in de rechtshulpverlening : Vindplaatsgericht werken, Panopticon, 2020, afl. 4, p. 426-430.*

HUBEAU B. et PARMENTIER S. (1991). *Preadvies rechtshulp, dans Commission interdépartementale de lutte contre la pauvreté (ed.), Recommandations pour une politique de lutte contre la pauvreté, 1990-1991. Troisième rapport, Bruxelles, Secrétariat d'État à l'émancipation sociale, p. 57-91.*

HUBEAU B. (2006). “Verhaalbaarheid van de kosten van verdediging en betaalbare rechtshulp : over transparante en behoorlijke prijsvorming (ook in de gezondheidszorg” dans **F. EVERS, P. LEFRANC, K. CREYF, S. GIBENS, B. HUBEAU e.a.** (eds.), *De verhaalbaarheid van de kosten van verdediging : en wat met de toegang tot de rechter ?*, Brugge, die Keure, 2006, p. 69.

Intervention au nom d’ATD Quart-Monde du 24 octobre 2019 au Parlement francophone bruxellois’, dans le cadre des ‘Jeudis de l’Hémicycle’, Une matinée consacrée à ‘La lutte contre la pauvreté : le non-recours aux droits’, organisée par le Parlement francophone bruxellois, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale et l’Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/10/20191024_NonRecoursAuxDroits_ATDQM.pdf

LAHAYE W., PANNECOUCKE I., VRANKEN J. EN VAN ROSSEM R. (eds.) (2017). *Annuaire Fédéral de la Pauvreté en Belgique 2017*, Gand, Skribis, 2017.

Loi du 31 juillet 2020 modifiant le code judiciaire afin d’améliorer l’accès à l’aide juridique de deuxième ligne et à l’assistance judiciaire par l’augmentation des plafonds de revenus applicables en la matière, M.B., 6 août 2020, https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2020073102

Loi portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l’Annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996., M.B., 10 mai 2004, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2002031550&table_name=loi

Mouvement Luttes Solidarités Travail (2018). *Ne passons pas à côté... 25 ans de combats pour la citoyenneté des plus pauvres*. Namur, Fédération LST - Mouvement Luttes Solidarités Travail., http://www.mouvement-lst.org/documents/2018-10-17_LST_JMRM_Etude_NePassonsPasACote.pdf

NOËL, L. (2021), *Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise*, Brussels Studies, Collection générale, n° 157, <https://journals.openedition.org/brussels/5569>

Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-capitale (2017). *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*. Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l’état de la pauvreté 2016, Bruxelles : Commission communautaire commune, http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf

Plateforme justice pour tous, <https://pjpt-prvi.be/fr?lang=fr>

RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, T. GOEDEME, R. REMMEN & A. VAN HAARLEM J. VRANKEN et D. GELDOLF (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, p. 24, disponible sur : <https://www.uantwerpen.be/nl/projecten/usab/onderzoek-usab/jaarboek-armoede/jaarboek-2018/>

RAEYMAECKERS, B; COENE J. et HUBEAU B., “Inleiding. Over armoede en beleid” dans RAEYMAECKERS, B. HUBEAU, T. GOEDEME, R. REMMEN & A. VAN HAARLEM J. VRANKEN et D. GELDOLF (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting – Jaarboek 2018*, Leuven, Acco, 2018, disponible sur : <https://www.uantwerpen.be/nl/projecten/usab/onderzoek-usab/jaarboek-armoede/jaarboek-2018/>

Réseau européen de lutte contre la pauvreté (2018), *changement, espoir & justice Manuel sur une approche de la pauvreté fondée sur les droits humains*, www.eapn.eu

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Jurisprudence 'Droits fondamentaux et pauvreté'*. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Le non-recours aux droits*. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/themes/non-recours-aux-droits/>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Test d'impact sur la pauvreté*. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/themes/test-dimpact-sur-la-pauvrete/>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). *La participation politique et le Plan d'action national inclusion sociale : du pain sur la planche. Méthode et conditions*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/publications/PANfinalfr.pdf>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013), *Jurisprudence 'Droits fondamentaux et pauvreté'*. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/acces-a-la-justice/cour-constitutionnelle-10-octobre-2013-n-133-2013/>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2016). *Le regard des magistrats sur la pauvreté. Compte-rendu rédigé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale de la journée de réflexion du 9 décembre 2016 organisée avec l'Institut de Formation Judiciaire*, https://www.luttepauvrete.be/publications/20161209_Magistrats_pauvrete.pdf

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et CERA (2016). *Droits & “Non take-up” : manuel didactique*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, https://www.luttepauvrete.be/publications/NonTakeUp_Manueldid.pdf

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et CERA (2016), *Droits & “Non take-up” : vidéo*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://vimeo.com/170947620>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale / Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Editor) (2017). Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits / Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten. Bruxelles, La Charte / Brugge, Die Keure, https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). Citoyenneté et pauvreté Contribution au débat et à l'action politiques Rapport bisannuel 2016-2017. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). Le regard des magistrats sur la pauvreté. Compte-rendu rédigé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale de la journée de réflexion du 15 décembre 2017 organisée avec l'Institut de Formation Judiciaire, https://www.luttepauvrete.be/publications/20171215_Magistrats_pauvrete.pdf

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). Avis du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur le Projet de loi du 8 octobre 2018, dont le titre 9 entend instaurer un droit d'action en vue de protéger un intérêt collectif,, 5 novembre 2018. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, https://www.luttepauvrete.be/publications/Avis_ActionCollective_2018.pdf

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). Cahier de jurisprudence n°1. L'adresse de référence auprès d'un CPAS. Etude de la jurisprudence des cours et tribunaux du travail 2016-2017 + Annexe. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/publications/adressrefCPAS.pdf>
https://www.luttepauvrete.be/volante/ladresse-de-referance_annexe

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). Le regard des magistrats sur la pauvreté. Compte-rendu rédigé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale de la journée de réflexion du 7 décembre 2018 organisée avec l'Institut de Formation Judiciaire, <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/11/20181207-Magistrats-pauvrete.pdf>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). Avis concernant la proposition de décret relative aux maisons de justice et à l'aide juridique de première ligne, 28 janvier 2019. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, https://www.luttepauvrete.be/publications/190128_AdviesSteunpunt.pdf

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). Le regard des magistrats sur la pauvreté. Compte-rendu rédigé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale de la journée de réflexion du 6 décembre 2019 organisée avec l'Institut de Formation Judiciaire, <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/07/20191206-Magistrats-pauvrete-FR.pdf>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2020). 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, 9 juin 2020. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/Avis-propositions-de-loi-aide-juridique-de-deuxieme-ligne-Service-de-lutte-contre-la-pauvrete.pdf>

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Le dialogue, une démarche féconde pour l'effectivité des droits – Agora, un exemple inspirant, mars 2021. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/Vingt-ans-Agora-FR.pdf>

SEVRIN J. (2019). L'assurance protection juridique : un meilleur accès à la justice pour tous ?, Ixelles, Ligue des Familles, <https://www.laligue.be/Files/media/497000/497365/fre/assurance-protection-juridique.pdf>

SPIESSCHAERT F. (2005). La méthodologie de l'Expert du vécu en pauvreté et exclusion sociale : Bases, formation et fonctionnement, Leuven, Acco, 171 p.

TEAM JUSTICE (2021). Déclaration de politique 2.0 Justice, 6 février 2021, Bruxelles, Team Justice, <https://usercontent.one/wp/www.teamjustitie.be/wp-content/uploads/2021/02/plan-pour-la-justice-ST.pdf>

TEAM JUSTICE (2021). Un nouveau départ pour la justice, 16 juin 2021, Bruxelles, Team Justice, <https://www.teamjustitie.be/fr/2021/06/16/un-nouveau-depart-pour-la-justice/>

VAN DER PLANCKE V. et **BERNARD N.** (2019). Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement, Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf

VAN HOOTEGEM, H. (2017), « Les services et administrations face au nonaccès et au non-recours aux droits » dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ed.) / Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (red.) (2017). Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits / Armoede en ineffectiviteit van rechten, non-take-up van rechten, Bruxelles, La Charte / Brugge, Die Keure, p. 113-124, https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf

VAN LEUVENHAEGE M., De toegankelijkheid van het sociaalebijstandsrecht voor de kwetsbare burger (thèse), Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2020.

CHAPITRE 2

ALGOED K. et VAN NIEUWENHOVE, J., Vijf staats Hervormingen achter de rug, één in de wachtkamer, Vives monografieën, Leuven, Acco, 2011, 48 p.

BALMER, N. J., BUCK, A., PATEL, A., DENVIR, C. et PLEASENCE, P., Knowledge, capability and the experience of rights problems, Plenet/ LSRC, 2010, 72p. <http://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2010/05/knowledge-capability-and-the-experience-of-rights-problems-lsrc-may-2010-255.pdf>.

BERTRAND, M.B., “De l’assistance judiciaire à l’aide juridique”, in Liber Amicorum Jozef Van den Heuvel, Antwerpen, Kluwer, 1999, 25-26.

BOOST, D., ELLOUKMANI, S., RAEYMAECKERS, P. et HERMANS, K., “Het Geïntegreerd Breed Onthaal: krachtlijnen voor sociaal werk in de strijd tegen onderbescherming.” In COENE, J. et al. Jaarboek armoede en sociale uitsluiting 2018. Leuven, Acco, 2018, 259 – 275.

CORRALES, M., FENWICK, M., HAAPIO, H. et VERMEULEN, E.P.M., “Tomorrow’s Lawyer Today? Platform-driven LegalTech, Smart Contracts & The New World of Legal Design”. Journal of Internet Law, 2019, 3-12.

CURRIE, A., “Civil Justice Problems and the Disability and Health Status of Canadians” in PLEASENCE, P., BUCK, A. en BALMER, N. (eds.), Transforming Lives : Law and Social Process, TSO, London, 2007, 44-63.

DE BAERDEMAEKER, R., ‘L’assistance judiciaire et l’aide juridique’, J.T. 1999, 467-469.

DOBBELSTEIN, D. et PINELLA, J., L’accès aux droits et à la Justice. De la citoyenneté à l’accès à la justice, une proposition réversible ?, Brussel, La Charte, 1999, 314p.

DRIESEN, C., FRANSSSEN, G., GIBENS, S. et VAN HOUTTE, J., Naar een meer performante rechtshulp. Een rechtsvergelijkend en rechtssociologische studie, Brussel, Larcier, 2006, 428p.

DRIESENS, K., LYSSENS-DANNEBOOM, V. et DEPAUW, J., “GEBRUIKERSPERSPECTIEF” IN TIRIONS, M., RAEMAECKERS, P., CORNILLE, A., GIBENS, S., BOXSTAENS, J. et Y. POSTMA (eds.) Leuven, Acco, 2019, p. 477-498.

FORELL, S. et GRAY, A., “Outreach legal services to people with complex needs : what works ?”, Justice Issues. Law and Justice Foundation, paper 12, octobre 2009, 23p.

GALOWITZ, P., “Collaboration between Lawyers and Social Workers : Re-examining the Nature and Potential of the Relationship”, Fordham Law Review 1999, 2123-2154.

GIBENS, S. et DEBECKER, S., “Legal Design : een innovatieve praktijk om de toegang tot het recht te verbeteren”, Panopticon, 2020, 41 (6), 563-570.

GIBENS, S. et HUBEAU, B., “De juridische bijstand in transitie. Van staats hervorming tot modernisering : nieuwe wegen in de toegang tot het (ge)recht ?”, *RW* 2016-17, 1642-1657.

GIBENS, S. et HUBEAU, B., “Drogen de justitiehuisen bij tot een meer toegankelijke, humane en efficiënte justitie ?” in *Tien jaar justitiehuisen : Balans en perspectieven*, Congresverslagboek, Brussel : Federale Overheidsdienst Justitie, 2010, 173-182.

GIBENS, S. et HUBEAU, B., “Naar een maatschappelijk verantwoorde rechtshulpverlening : juridische bijstand in België aan een grondige herziening toe ?”, *Panopticon* 2013, 162-181.

GIBENS, S., “Conferentie Justitiehuisen 7 december 2015”, *Panopticon* 2016, 152-164.

GIBENS, S., “Helder en klaar het recht brengen tot bij de meest kwetsbare mensen : een uitdaging of realiteit ?” In Daoût, F. et Rigaux, M-F. (eds.). *Recht tegenover armen / Le droit face aux pauvres*. Die Keure, 2020, 111 – 134.

GIBENS, S., “Rechtshulp in België. Eindelijk uit de startblokken” in VAN AEKEN, K. et VAN LOON, F. (eds.), *De toekomst van de rechtssociologie in het justitieel beleid*, FWO-UFSIA, 2002, 193-218.

GIBENS, S., *Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen : naar een sociaal-juridische praktijk*, thèse de doctorat, Université d’Anvers, 2018, 445 p.

GIBENS, S., BOXSTAENS, J. et VEREECKE, P. *Het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO) en samenwerkingsverbanden met justitiële diensten : naar een sociaal-juridische praktijk ?*, *Panopticon* 2021 approuvé pour publication (à paraître).

GIBENS, S., HUBEAU B. et RUTTEN, S., “De rechtshulp en de advocatuur in een rechtsstaat in transitie ? Over de nood aan juridische bijstand en de ondernemerszin van advocaten”, *Panopticon : revue de droit pénal et criminologie* 2019, 470-489.

GIBENS, S., HUBEAU, B. et VANDENSANDE, E., ” Armoede en toegang tot justitie (na) dertig jaar : de rechtshulp als onmisbare schakel” in *Jaarboek Armoede*, 2021 (à paraître).

HAGAN, M. et ÖZENC, F.K., “A Design Space for Legal and Systems Capability : Interfaces for Self-Help in Complex Systems” *Design Issues*, 36(3), 2020, 61-81.

HAGAN, M., “Legal Design as a Thing : A Theory of Change and a Set of Methods to Craft a Human-centered Legal System” *Design Issues*, 36(3), 2020, 3-15.

HAGAN, M., ‘ Design Thinking and Law : A Perfect Match,’ *Law Practice Today*, janvier 2014.

HAMMERSLEV, O. et **HALVORSEN RONNING, O.**, “Outsourcing legal aid in the Nordic welfare states” Access to Justice for Clients? 2017 International Legal Aid Group Conference, 14-16 juin 2017, South Africa, 11 (19 p.), http://internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/Conference_Papers/Professor_Ole_Hammerslev_-_Session_8.pdf.

HUBEAU, B., “Een historische schets van de sociale rechtshulp(beweging)” in **HUBEAU, B.**, **GOORDEN, J.** et **MERTENS, J.** (eds.), *Cahiers Welzijnsgids, Recht op recht. Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen* Mechelen, Kluwer, 2011, 31-45.

HUBEAU, B., “Sociale rechtshulp en sociaaljuridische dienstverlening zijn mensenwerk” in **HUBEAU, B.**, **GOORDEN, J.** et **MERTENS, J.** (eds.), *Recht op recht. Sociale rechtshulp en de sociaaljuridische dienstverlening in Vlaanderen*, Kluwer, Mechelen, 2011, 7-12.

LEJEUNE, A., *Nul n'est censé être ignoré par le(s) droit(s). Politiques d'accès au droit et à la justice en Belgique et en France*, Thèse de doctorat, 2010, 568p.

LIEGOIS, Y., “Beschouwingen inzake de impact van de zesde staatshervorming op de werking van Justitie” in **VELAERS, J.**, **VANPRAET, J.**, **PEETERS, Y.** et **VANDENBRUWAENE, W.** (eds.), *De zesde staatshervorming : instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, 315-344.

PERRY-KESSARIS, A., “Legal Design for Practice, Activism, Policy and Research.”, *Journals of Law& Society* 2019, 46(2), 185-210.

PLEASENCE P. et **BALMER, N.**, *How People Resolve ‘Legal’ Problems. A report to the Legal Services Board, PPSR, Cambridge, 2014, 109p.*, <https://research.legalservicesboard.org.uk/wp-content/media/How-People-Resolve-Legal-Problems.pdf>.

PLEASENCE, P., **BUCK, A.**, **BLAMER, N.J.**, **O'GRADY, A.**, **GENN, H.** et **SMITH, M.**, *Causes of Action : Civil Law and Social Justice*, London, Stationary Office, 2004, 180p.

Recht-Op vzw, Dossier : Het recht van de sterkste : Hoe kunnen mensen in armoede ‘tot hun recht komen’?, 2007

Recht-Op vzw, Justitiehuisen : luchtkastelen, mei 2001

Recht-Op vzw, Recht en inspraak van gebruikers/cliënten. Rechten zijn niet enkel papieren wetten, maar een middel tot een betere hulpverlening. Mensen in armoede formuleren eigen aandachtspunten, april 2002

SANDEFUR, R., “The importance of Doing Nothing : Everyday Problems and Responses of Inaction” in **PLEASENCE, P.**, **BUCK, A.** et **BALMER, N.** (eds.), *Transforming Lives : Law and Social Process*, TSO, London, 2007, 112-132.

SERRIEN, L., VANDER ZANDE, C., CORNILLE, A., SEGERS, K. et DE WINTER, E., “Kennis van de sociale kaart” in **TIRIONS, M., RAEMAECKERS, P., CORNILLE, A., GIBENS, S., BOXSTAENS, J. et Y. POSTMA (eds.)** / Leuven, Acco, 2019, 245-280.

SCHUYT, C.J.M., GROENENDIJK, C.A. et SLOOT, B.P., *De weg naar het recht*, Deventer, Kluwer, 1976, 387p.

SIVI vzw, *Dossier armoede en justitie ‘Als je in het rood staat, springt het niet automatisch op groen’*, 2007.

STEYLAERTS, C., *Helder Recht, iedereen toegang geven tot juiste juridische informatie. Een verkennend kwalitatief onderzoek, met het oog op een zorgeloze start en een goede evaluatie, thèse de maîtrise, Faculté de sciences sociales, Université d’Anvers, maîtrise en droit social*, 2019, 109p.

TER VOERT, M.J. et HOEKSTRA, M.S. *Geschilbeslechtingdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers ? Cahier 2020-18, WODC. 2020, 281p.*

TER VOERT, M.J. et KLEIN HAARHUIS, C.M., *Geschilbeslechtingdelta 2014. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, WODC 315, Boom, éd. Lemma, 2015, 265p.*

VAN DEN BERG, I. et VAN DEN HEUVEL, P., *Basisboek legal design. Ontwerpen voor toegankelijk recht. éd. Coutinho, Bussum, 2021.*

VAN DOORN, L., VAN ETEN, Y. et GADEMAN, M., *Outreaching werken. Handboek voor werkers in de eerste lijn, éd. Coutinho, Bussum, 2008, 239p.*

VAN HOUTTE, J. et VAN WAMBEKE, W., “De rechtshulpverlening” in *Welzijnsgids*, nr. 29 (septembre 1998).

VAN HOUTTE, J., VAN WAMBEKE, W. et DELANOEIJE, E., *Rechtshulp en rechtsinformatie, Centre de sociologie du droit, UFSIA, Anvers, 1995, 160p.*

VAN HOUTTE, J., VETS, A-M., DELANOEIJE, E., DE VALCK, K. et VAN DEN BRANDE, K., *Burger en rechtsbescherming : Sociale rechtshulp in Antwerpen, Service public fédéral des Affaires scientifiques, techniques et culturelles, Bruxelles, 1996, 136p.*

VAN VELTHOVEN, B.C.J., et TER VOERT, M.J., *Geschilbeslechtingdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers, Den Haag, WODC, Onderzoek en Beleid 219, 2004, 241p.*

VAN VELTHOVEN, B.C.J. et KLEIN HAARHUIS, C., *Geschilbeslechtingdelta 2009, Den Haag, WODC, Onderzoek en Beleid 293, 2010, 271p.*

Recht en maatschappelijke integratie, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2000, 208p.

CHAPITRE 3

BOONEN, S., L'aide juridique, Anthemis, 2009.

PICARD J.-M., Aide Juridique : tout changer pour que rien ne change ?, J.T., 2017.

Le Monde du Droit pour le Citoyen, Publication de la Fondation Roi Baudouin, février 2019.

PICARD J.M. et FIERENS J., L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour Constitutionnelle), J.T., 2019.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Rapport Bisannuel 2014-2015. Services Publics et pauvreté. <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/rapport-bisannuel-2014-2015/>.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Rapport Bisannuel 2016-2017. Pauvreté et ineffectivité des droits. Non recours aux droits, Bruges, La Charte, 2017, https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Luttepauvrete_LR.pdf.

Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous protection sociale, Rapport Bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Observatoire de la santé et du Social, Bruxelles, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf.

DERMINE E. et DEBOUVERIE E., Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique, Université libre de Bruxelles Faculté de droit et de criminologie. Centre de droit public, janvier 2019.

GIBENS S., Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen : naar een sociaal-juridische praktijk ?, Thèse défendue à l'Université d'Anvers en 2018.

Pauvres et « étrangers » à l'intérieur de leur propre ville. Avec les jeunes de Bruxelles enfermés dans leurs quartiers, Le Monde Diplomatique, août 2008, pp 4-5. <https://www.monde-diplomatique.fr/2008/08/BAILLY/16206>.

Audit KPMG 2018 commandé par Madame De Block, Ministre de la santé. https://feprafo.be/images/doc/document/Audit_maisons_medicalesFr.pdf.

CHAPITRE 4

E. BALATE, L'assurance défense en justice : contribution à l'illusion de l'accès en justice, in *Les droits des citoyens les plus démunis*, Actes du colloque de Namur, 16 mars 1984, citant J. Van Den Heuvel (Forum : l'assurance protection juridique, *L'Avocat*, 1983, n° 3).

Banque mondiale, *A Tool for Justice : A cost benefit Analysis of Legal Aid*, Washington D.C., 2019, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/592901569218028553/pdf/A-Tool-for-Justice-The-Cost-Benefit-Analysis-of-Legal-Aid.pdf>.

Barreau de Bruxelles, Ordre français des avocats, Ne pas tomber sous le coût de la justice, Rapport à l'assemblée générale des bâtonniers francophones et germanophone sur le financement de l'accès à la justice, Supplément, Lettre du barreau, 2003-2004, 4^{ème} trimestre 2003.

PH. BATIFOULIER, On responsabilise le malade en lui demandant de régler ses soins, in V. Ridde, F. Ouattara (dir.), *30 idées reçues en santé mondiale*, Presses de l'EHESP, 2015.

A. BOIGEOL, Les avocats et les justiciables démunis : de la déontologie au marché professionnel, Thèse de doctorat de sociologie, Université Paris Descartes, 1980.

G. BRUNEL, Faut-il rendre obligatoire l'assurance protection juridique ?, *Tribune de l'assurance*, janvier 2011, n° 154.

B. BRUYR et **P. DAMBLY**, Les assurances protection juridique obligatoires, *Bull. ass.*, 2016/2, n° 395.

B. BRUYR et **P. DAMBLY**, La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique : vers un meilleur accès au droit et à la justice, *Bulletin des assurances*, 2019/4, n° 409.

A. BUCK et **L. CURRAN**, Delivery of advice to marginalized and vulnerable groups : the need for innovative approaches, *The Journal of Law and Social Justice*, Vol. 13, n° 9, 2009.

V. CALLEWAERT, L'assurance protection juridique : ambitions, réalités et perspectives, in P.-H. Delvaux (dir.), *La victime, ses droits, ses juges*, Larcier, Bruxelles, 2009.

B. CANTILLON, L'indispensable réorientation de l'assurance dépendance flamande, *Revue belge de sécurité sociale*, 2004.

B. CANTILLON, **W. VAN LANCKER**, Le paradoxe de l'État d'investissement social : pourquoi la pauvreté n'a-t-elle pas baissé ?, *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 4, 2011.

J.-P. CHAUCHARD, J.-Y. KERBOURC'H, C. WILLMANN, Droit de la sécurité sociale, Paris, LDGDJ, 2013.

H. CLAASSENS, Verplichte verzekeringen : een nieuw verschijnsel in België ?, R.W., 1977.

L. COMBRINK, S. PETERS et S. GIBENS, Threats to legal aid and legal assistance in the Netherlands and in Belgium, in B. Hubeau & A. Terlouw (dir.), Legal Aid in the Low Countries, Anvers, Intersentia, 2014.

C. COUMARELOS, D. MACOURT, J. PEOPLE et AL., Legal Australia-wide survey : Legal need in Australia, Law and Justice Foundation of New South Wales, Sydney, 2012.

H. CREMER et P. PESTIEAU, Assurance privée et protection sociale, Revue d'économie politique, 2004/5, Vol. 114.

J. CRUYPLANTS, La prévision du coût de la justice, in G. De Leval (dir.), L'accès à la justice, CUP, Liège, Anthémis, 2007.

G. CRUYSMANS, La loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible la protection juridique ? Pierre philosophale ou coup dans l'eau ?, Le Pli juridique, n°49, octobre 2019, Anthémis, Limal.

A. CURRIE, The Legal Problems of Everyday Life, The Nature, Extent and Consequences of Justiciable Problems Experienced by Canadians, Ministère de la justice du Canada, 2009, https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/jsp-sjp/rr07_la1-rr07_aj1/rr07_la1.pdf.

F. DEBLATON, L'assurance protection juridique : un chemin semé d'embûches. Présentation et commentaire de la loi du 22 avril 2019 visant à rendre plus accessible l'assurance protection juridique, Revue générale des assurances et des responsabilités, 2020, n° 15651.

E. DERMINE et E. DEBOUVERIE, Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique, janvier 2019, commanditée par Avocats.be, avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin et de l'ARC Strategic Litigation, accessible en ligne sur le site du Centre de droit public et social de l'ULB, <https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-sociojuridique-et-de-faisabilite%CC%81-juridique-Rapport-complet.pdf>.

E. DERMINE et E. DEBOUVERIE, Améliorer l'accès à la justice des plus vulnérables, Santé conjugulée, septembre 2020, accessible en ligne sur le site : <https://www.maisonmedicale.org/>.

D. DOBBELSTEIN et J. PINILLA, L'accès aux droits et à la justice. De la citoyenneté à l'accès à la justice, une proposition réversible ?, Bruxelles, La Charte, 1999.

B. DUBUISSON, J. ROGGE, L'obligation d'assurance. Analyse économique et juridique, Bruxelles, Kluwer, 2001.

D. DUMONT, La responsabilisation des personnes sans emploi en question. Une étude critique de la contractualisation des prestations sociales en droit belge de l'assurance chômage et de l'aide sociale, Bruxelles, La Chartre, 2012.

D. DUMONT, Le phénomène de non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit à la sécurité sociale, un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique, *Revue de droit social*, 2020/3.

FARROW et al., Everyday Legal Problem and The Cost of Justice in Canada : Overview Report, Toronto, 2016, <https://fcj-fcjc.org/sites/default/files/Everyday%20Legal%20Problems%20and%20the%20Cost%20of%20Justice%20in%20Canada%20-%20Overview%20Report.pdf>.

I. FICHER, La mise en œuvre de la responsabilisation du patient dans l'assurance obligatoire soins de santé, *Revue de sécurité sociale*, 2004/4.

J. FIERENS, Rapport sur l'aide judiciaire et l'accès au droit et la justice ou 'Marcelliné, guide de haute montagne (Belgique), in G. Gerin (coord.), Aide judiciaire et accès à la justice en Europe, Padova, CEDAM, 1989.

J.-L. FLAGOTHIER, L'assurance protection juridique. Instrument d'accès au droit, in G. De Leval (dir.), L'accès à la justice, CUP, Liège, Anthémis, 2007.

M. FONTAINE et I. TOJEROW, Etude de faisabilité économique et modèles de financement d'un projet pilote de cabinet d'avocats dédiés à l'aide juridique, commanditée par Avocats.be, avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin, 2019, <https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-de-faisabilite%CC%81-e%CC%81conomique-Rapport-complet.pdf>.

N. FRASELLE, La consommation médicale en Belgique, Evaluation des phénomènes de surconsommation et de malconsommation, Louvain-la-Neuve, Bruxelles, 1990.

P.-Y., GEOFFARD, Quelle assurance contre le risque dépendance ?, Regards croisés sur l'économie, 2010/1, n°7.

S. GIBENS, National report on legal aid : Belgium, International Legal Aid Group, 2017, <https://repository.uantwerpen.be/desktop/irua/core/index.phtml?language=&euser=&session=&service=opacirua&robot=&deskservice=desktop&desktop=irua&workstation=&extra=loi=c:irua:144556>

S. GIBENS, Access to justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen : naar een sociaal-juridische praktijk ?, thèse de doctorat, Université d'Anvers, 2018.

S. GIBENS et **B. HUBEAU**, Socially Responsible Legal Aid in Belgian Society : Time for a Thorough Rethink, *International Journal of the Legal Profession*, Vol. 20, n° 1, 2013.

S. GIBENS et **B. HUBEAU**, Toegang tot justitie en rechtsbijstandsverzekering : over paradoxen en verschillende snelheden, *De juristenkrant*, 2017, n° 351.

PH. GOSSERIES, La collaboration des médecins et des praticiens de l'art dentaire à l'assurance maladie obligatoire, *J.T.T.*, 1970.

P. GRIPPA, Dix ans d'expérience du financement forfaitaire, *Santé conjugulée*, janvier 1998, 2020, accessible en ligne sur le site <https://www.maisonmedicale.org/>.

C. HOMMOND et **I. VERMEULEN**, Social Return on Investment in Legal Aid, Rocket Science UK Ltd commissioned by the Law Society of Scotland, Edimbourg, 2017, <https://www.lawscot.org.uk/media/359230/social-return-on-investment-in-legal-aid-technical-report.pdf>.

INCC et Université de Liège, Rapport de recherche, Recherche relative au système de rémunération de l'aide juridique de deuxième ligne, étude commanditée par le cabinet de la Ministre de la Justice, 2012, <https://incc.fgov.be/recherche-relative-la-remuneration-de-l-aide-juridique-de-deuxieme-ligne>.

P. JAMMAR, Faut-il mutualiser l'aide juridique ?, Association socialiste de la personne handicapée, 2017, <https://www.asph.be/wp-content/uploads/2021/05/Analyse-ASPH-11-2017-la-mutualisation-de-l-aide-juridique.pdf>.

J.-F. JEUNEHOMME, **B. LECARTE** et **J. WILDERMEERSCH**, L'assurance protection juridique, Anthémis, Limal, 2020, 2^{ème} édition.

L. KARPIK, Les avocats, entre l'Etat, le public et le marché. XIII^{ème}-XX^{ème} siècle, Paris, Gallimard, 1995.

KCE, Performance du système de santé belge – Rapport 2019, https://kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE_313B_Rapport_Performance_2019_Rapport%20FR.pdf.

M. KILIAN, Alternatives to public provision : the role of legal expense insurance in broadening access to justice : the German experience, in R. Moorhead et P. Pleasence (eds.), *After universalism : re-engineerin access to justice*, Oxford, Blackwell, 2003.

M. KILIAN, Alternatives to public provision : the role of legal expense Insurance in broadening access to justice : the German experience, *Journal of Law and Society*, Vol. 30, n° 1, March 2003.

M. KILIAN et **F. REGAN**, Legal expenses insurance and legal aid - two sides of the same coin ? The experience from Germany and Sweden, *International Journal of the Legal Profession*, 2004, Vol. 11, n° 4.

J. KILWEIN, The Decline of legal services corporation : 'It's ideological, stupid', in F. Regan et al. (dir.), *The transformations of legal aid. Comparative and historical studies*, New York, Oxford University Press, 1990.

KPMG, Cellule stratégique – INAMI, *Audit relatif à l'organisation, au fonctionnement et à la structure de coûts des maisons médicales*, 2018.

J.-P. LABORDE, « La solidarité, entre adhésion et affiliation », in *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, A. Supiot (dir.), Paris, Odile Jacobs, Collège de France, 2015.

R. LAFORE, « La juridicisation des problèmes sociaux : la construction juridique de la protection sociale », *Caisse nationale d'allocations familiales, Informations sociales*, n° 157, 2010/1.

F. LAMBINET, *Le statut social de l'avocat : l'indépendance que requiert la profession fait-elle obstacle à la naissance d'un contrat de travail ?*, in S. Gilson (dir.), *Subordination et parasubordination*, Limal, Anthémis, 2017.

Law Council of Australia, *The Justice Project Final Report*, 2018, https://www.lawcouncil.asn.au/files/web-pdf/Justice%20Project/Final%20Report/Justice%20Project%20_%20Final%20Report%20in%20full.pdf.

K. LE BOURHIS, *L'assurance protection juridique : vers une « privatisation de l'accès à la justice »*, in D. Lochak (dir.), *Mutations de l'Etat et protection des droits de l'homme*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2007.

M. LECLERCQ, *Un médecin lié par l'accord national définissant les honoraires est-il obligé d'appliquer à ses patients les tarifs prévus par l'accord non seulement en tant que maxima mais aussi en tant que minima ?*, J.T.T., 1974.

A. LEJEUNE, *Conscientiser les individus au droit : la construction sociale des besoins et demandes juridiques*, *Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 26, n°3.

P. LEGROS, *La mutualisation des honoraires d'avocats*, in *Le coût de la justice, Actes du colloque de la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège*, Liège, Editions du Jeune Barreau, 1998.

P. LEGROS, *La mutualisation des honoraires d'avocat*, in *Contestation, combats et utopies*, Liber Amicorum Christine Matray, Bruxelles, Larcier, 2015.

T. MOONEN, *Recht op toegang tot de rechter. Financiële drempels*, *N.j.W.*, n° 409, octobre 2019.

J.-FR. NEVEN, P. VIELLE, *L'aide juridique est un droit, il est temps d'agir !*, *La Libre*, 2 mai 2018.

Ombudsman des assurances, Rapport annuel 2018.

C. PARIS, Faut-il mutualiser ou solidariser les risques judiciaires, *Bull. Ass.*, 2004, n° 348.

M. PETIT, Les restrictions financières au regard du droit d'accès à la justice, *Revue générale de fiscalité et de comptabilité pratique*, 2019/9.

Plateforme Justice Pour Tous, *Livre Noir - La réforme de l'aide juridique de 2^{ème} ligne : un jeu d'échec*, septembre 2017

P. PLEASANCE, N. J. Balmer, A. Buck, A. O'Grady et H. Genn, Multiple justiciable problems : problem clusters, problem order and social and demographic indicators, *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol. 1, n° 2, 2004.

P. PLEASANCE & N.J. BALMER, *Justice & the Capability to Function in Society*, *Dædalus Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 2019.

P. PLEASANCE, C. Coumarelos, S. Forell et H. M. McDonald, *Reshaping legal assistance services : Building on the evidence base*, Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales, 2014.

J.-P. PONCELET, Les suites du congrès sur l'accès à la justice, *La Tribune de l'OBFJG*, juin 2003, n° 11.

Rapport présenté aux Ministres et au Scottish Legal Aid Board, *Strategic Review on the Delivery of Legal Aid, Advice and Information*, 2004, <https://www2.gov.scot/Publications/2004/11/20182/45886>.

F. REGAN, The Swedish legal services policy remix : the shift from public legal aid to private legal expense insurance, *Journal of Law and Society*, Vol. 30, n° 1.

I. REUSENS, La saisine de l'avocat en assurance protection juridique, in J.-F. Jeunehomme et J. Wildermeersch, *L'assurance protection juridique. 25 ans d'application de l'arrêté royal du 12 octobre 1990*, Limal, Anthemis, 2016.

R. SANDEFUR, The importance of doing nothing : everyday problems and responses of inaction, in P. Pleasance et autres (dir.), *Transforming lives : law and social process*, Londres, Stationery Office, 2007.

I. SCHOULTZ, Legal aid in Sweden, in O. Halvorsen Ronning et O. Hammerslev (dir.), *Outsourcing legal aid in the Nordic Welfare States*, Palgrave Macmillan, 2018.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Services publics et pauvreté, Rapport bisannuel 2014-2015*, <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport8/versionintegrale.pdf>.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Citoyenneté et pauvreté, Rapport bisannuel 2016-2017, <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf>.

M. SEPULVEDA CARMONA, Access to Justice and the Fight Against Poverty, Intervention à la conférence « Comment l'accès à la justice aide à réduire la pauvreté », organisée par Avocats Sans Frontières, Bruxelles, le 22 mai 2013, accessible sur https://www.asf.be/wp-content/uploads/2013/05/Justice2015_MSepulveda.pdf.

T. SKOCPOL, Targeting within universalism : Politically viable policies to combat poverty in the United States, in C. Jenjs et P.E. Peterson (eds.), *The Urban underclass*, Washington, The Brookings Institution, 1991.

R.L. SPANGENBERG et **M.L. BEEMAN**, Indigent defense systems in the United States, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 58, n° 1, 1995.

R. STEINBERG, Heeding Gideon's call in the Twenty first century : Holistic defense and the new public defense paradigm, *Washington and Lee Law Review*, Vol. 70, n° 2, 2013.

A. SUPIOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010.

D. TORFS, Financiële drempels bij de toegang tot de arbeidsgerechten, in A. Van Regenmortel et J. Rozie (dir.), *Sociaal Procesrecht*, Anvers, Intersentia, 2018.

F. TULKENS, Justice et Pauvreté, in Service de lutte contre la Pauvreté, *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, Bruxelles, La Charte, 2017.

United Nations Development Programme (UNDP) et United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Study on Legal Aid*, New York & Vienne, 2016.

W. VAN EECKOUTTE, Statut des stagiaires et collaborateurs, récents développements en Belgique, *Accountancy and Tax*, 1/2002.

W. VAN LANCKER, **J. GHYSELS**, **B. CANTILLON**, L'impact des allocations familiales sur le risque de pauvreté des mères célibataires : la Belgique dans une perspective comparative, *Revue belge de sécurité sociale*, 2012.

W. VAN LANCKER, **J. GHYSELS** et **B. CANTILLON**, The impact of child benefits on single mother poverty : Exploring the role of targeting in 15 European countries, *International Journal of Social Welfare*, 2015.

W. VAN LANCKER, **N. VAN MECHELEN**, Universalism under siege ? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries, Centre de politique sociale Herman Deleeck, Anvers, Working Paper n° 14/01.

E. VANDENSANDE, Praat Advocaat. Reflections on legal assistance from the experience of people in poverty, Panopticon, vol. 49, 2019.

C. WANTIEZ, Observations, dans Tribunal du Travail de Bruxelles, 8 décembre 2000, J.T.T., 2001.

P. WARIN, Le non-recours aux politiques sociales, postface A. Catrice-Lorey, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. Libres cours, 2016.

World Justice Project, Measuring the Justice Gap, 2019, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Measuring%20the%20Justice%20Gap_final_20Jun2019.pdf.

CHAPITRE 5

AERTSEN, I., Herstelrechtelijke beweging. Achtergronden en regelgeving, dans L. KOOLS (éd.) Bemiddeling en herstel in de strafrechtsbedeling, Bruges, Die Keure, 2005, pp. 1-26.

ALLEMEERSCH, B., Bemiddeling en verzoening in het burgerlijk proces, TPR 2003, pp. 409-491.

BLITZ, M. & BOUDART, A.M., Le droit collaboratif a fait son entrée dans le Code judiciaire. Aperçu de ce mode alternatif et des critères de choix par rapport aux autres MARC'S, JT 2019, pp. 209-222.

DE GEYTER, L., Bemiddeling in het bestuursrecht. Alternatieve methoden tot beslechting van bestuursgeschillen, Bruges, Die Keure, 2006.

EL-OMARI, M., Collectieve schuldenregeling : ultimum remedium voor consumenten met schuldenproblemen, DCCR 2018, pp. 69-139.

GIBENS, S., HUBEAU, B., PARMENTIER, S., VAN HOUTTE, J. VERBIST, V., De wereld van het recht voor de burger, Koning Boudewijnstichting, KULeuven, UA Antwerpen.

HENSEN W., Gerechtelijke bemiddeling. Knelpunten en mogelijkheden, Bruges, Die Keure, 2018.

LANCKSWEERDT, E., Alternatieve conflictoplossing met de overheid, Bruges, Die Keure, 2017.

MNOOKIN, R., Beyond winning, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2000.

PICARD, J.M. & FIERENS, J., L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle), JT 2019, pp. 733-741.

RAES, S., Minnelijke schikkingen in de familierechtbank. Een empirisch-juridische evaluatie, Wolters Kluwer, Malines, 2021.

ROMMEL, G., De rechterlijke verzoening, jurisdictionele aard en betekenis, TPR 1999, pp. 7-50.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport annuel 2014-2015, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 2015.

VERBEKE, A., Efficiënt en ethisch minnelijk invorderen : een paradigmashift, RW 2019-20, éd. 21, pp. 803-810.

Vlaamse ombudsdienst, (Op)Bouwen aan huur. Eindrapport coronagebonden bemiddeling private huur, Brussel, Vlaamse Ombudsdienst, décembre 2020.

WEEKERS, B., Bemiddeling ombudsman kan leiden tot definitieve geschillenbeslechting, in PERMANENTE VORMING BALIE KORTRIJK, Alternatieve geschillenbeslechting, Gand, Larcier, 2015, pp. 75-84.

WEEKERS, B., De rol van de Vlaamse ombudsman bij conflicten tussen burger en overheid, TMD (Nederlands-Vlaams Tijdschrift voor Mediation en Conflictmanagement), 2015, éd. 3, pp. 44-54.

WIJNANT, T., Voorstellen tot optimalisering van bemiddeling in België met focus op een faciliterende rol van de advocatuur (thèse de doctorat), Gand, Université de Gand, 2020.

ZEHR, H., The little book of restorative justice, Intercourse, Good Books, 2002.

CHAPITRE 6

Ouvrages cités

BINOCHE, B., Critiques des droits de l'homme, Paris, P.U.F., 1989.

GROTIUS, Le droit de la guerre et de la paix, Prolégomènes, XXXIX (voy. aussi LVI), tr.fr. P. Pradier-Fodere, Paris, PUF [Léviathan], 1999.

- LABBENS, J.**, Sociologie de la pauvreté, Paris, Gallimard [Coll. Idées, n° 393], 1978.
- LOCKE, J.**, Lettre sur la tolérance, tr. fr., Paris, Flammarion, 2007.
- MARX, K.**, À propos de la question juive, tr. fr. L. Evrard, dans Œuvres, III, Philosophie, Paris, Gallimard [Bibl. de la Pléiade], 1982.
- ROMAN, D.**, (dir.), Les droits sociaux, entre droits de l'Homme et politiques sociales - Quels titulaires pour quels droits ?, Paris, L.D.J., 2012.
- SOLUS, H.**, et **PERROT, R.**, Droit judiciaire privé, t. I, Paris, Sirey, 1961.
- TERREL, J.**, Les théories du pacte social, Paris, Seuil [Essais n° 450], 2001.
- THOMAS D'AQUIN**, Somme théologique.
- VIGNAUX, P.**, Philosophie au Moyen Âge, Paris, Armand Colin, 1958.

Articles ou rapports cités

- BOUCKAERT, N.**, et **SCHOKKAERT, E.**, Une première évaluation du non-recours au revenu d'intégration sociale, R.B.S.S., 2011, p. 609.
- CAPPELLETTI, M.**, La protection d'intérêts collectifs et de groupe dans le procès civil. Métamorphoses de la procédure civile, R.I.D.C., 1975, pp. 571-597.
- Conseil des droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, Droits économiques, sociaux et culturels. Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté. Rapport final présenté par José Bengoa, coordonnateur du groupe spécial d'experts, 11 juillet 2006, A/HRC/Sub.1/58/16.
- DE BOE, F.**, et Van Hootegem, H., Pauvreté et ineffectivité des droits. Nonaccès et non recours aux droits, L'Observatoire, n° 82, février 2015, www.revueobservatoire.be.
- DE SCHUTTER, O.**, Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative, note sous Cass., 19 septembre 1996, R.C.J.B., 1997, pp. 110-147.
- Délégué général aux droits de l'enfant, Rapport 2019-2020, en ligne www.dgde.cfwb.be.
- FIERENS, F.**, et **DE BOE, F.**, Responsabilité publique et engagements privés face aux pauvres, dans I. Opdebeek, D. Vermeir, S. Rutten et E. Van Zimmeren (éd.), Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber amicorum Bernard Hubeau, Bruges, Die Keure, 2018, pp. 85-98.

FIERENS, J., Les définitions de la pauvreté comme sources du droit, dans *Revue Pauvreté et droits fondamentaux*, n° 2, avril 2021, en ligne www.droitpauvrete.be.

FIERENS, J., Vulnérabilité et accès à la justice en Belgique, dans *Association Henri Capitant, La vulnérabilité. Journées québécoises [Travaux de l'Association Henri Capitant, t. LXVIII/2018]*, Bruxelles, Bruylant, 2020.

FIERENS, J., et **PICARD, J.-M.**, L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle), *Journal des tribunaux*, 2019, pp. 733-741.

LEFRANC, P., Artikel 17, tweede lid Ger.W.: Hooglied van het algemeen collectiefvorderingsrecht voor de hoven en rechtbanken of de zwanenzang van de Eikendael-doctrine, *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2019, pp. 239-261.

LEFRANC, P., Loflied van het algemeen collectieve-vorderingsrecht, dans F. Daout et M.-F. Rigaux (dir.), *Le droit face aux pauvres – Recht tegenover armen*, Bruges-Limal, Die Keure-Anthemis, 2020, pp. 47-69.

MARTENS, J., et Neven, J.-Fr., La consolidation du devoir d'assistance des États envers les mineurs étrangers en séjour irrégulier, *Rev. trim. D.H.*, 2013, pp. 167-194.

MARTENS, P., Vers quelle action d'intérêt collectif ?, *J.L.M.B.*, 2014.

MELCHIOR, M., et Courtoy, C., L'omission législative ou la lacune dans la jurisprudence constitutionnelle, *J.T.*, 2008, pp. 660-678.

Plate-forme Mineurs en exil, *Memorandum sur l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés*, 2012.

Rapport de M. Charles Van Reepinghen, Commissaire royal à la Réforme judiciaire, qui explicite les fondements du Code judiciaire actuel. *Voy. Doc. parl., S.*, sess. 1963-1964, n° 60, 10 décembre 1963, p. 57.

ROMAINVILLE, C., Le droit commun de l'action d'intérêt collectif : l'article 17, alinéa 2, de Code judiciaire, dans *Le droit judiciaire et les pots-pourris*, Limal, Anthemis, 2020, pp. 49-78.

ROMAINVILLE, C., et **DE STEXHE, F.**, L'action d'intérêt collectif, *J.T.*, 2020, pp. 189-201.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non take-up van rechten. Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours au droit*, La Charte, 2017.

VAN DROOGHENBROECK, S., Arriéré judiciaire et responsabilité de l'Etat-législateur : dissiper les malentendus et les faux espoirs, note sous. *Cass.*, 28 septembre 2006, *R.C.J.B.*, 2007, p. 353.

VAN HOOTEGEM, H., et DE BOE, F., Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren, Samenleving en politiek, 2017, n° 10, pp. 55-62.

Version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, présentée par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/21/39.

CHAPITRE 7

Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Centre d'appui aux services de médiation de dettes, Steupunt mens en samenlevig, Nouvelles solutions et initiatives pour lutter contre le surendettement des particuliers : un avis critique, juin 2021, online <https://observatoire-credit.be/fr/actualites>

BERTHE A., L'injonction de payer, *Ius & Actores*, 2016/3, Larcier, p. 57 et svts.

BILLIET A., ROSVELDS S., Lutte contre la pauvreté : les juges alarment au sujet de la centralisation des dettes et de la procédure de conciliation, *J.T.*, 2021, pp. 363-364.

BOSMANS M. Chronique de jurisprudence. Les conditions générales en matière contractuelle, *J.T.*, 1981, p.18 et svts.

CARPENTIER S., VAN DEN BOSCH K., Endettement problématique en Belgique, Working paper sécurité sociale n°7, 2008.

DEBRAY Q., LEROY E., note sous Liège, 19 avril 2017, *Ius & Actores*, 2017/1-2, Larcier, pp.35-53.

DEBRAY Q., L'huissier de justice : un professionnel tourné vers l'avenir, *Ius & Actores*, 2013/2.

DEFOSSEZ A., S. MOREAU S., Les dérives de la loi du 20 décembre 2020 sur le recouvrement amiable de dettes des consommateurs : le recouvrement par les huissiers de justice, ASBL Centre d'appui-Médiation de dettes, 2012 (site du Centre d'appui aux services de la médiation de dettes, <https://www.mediationdedettes.be/?lang=fr>).

DE LEVAL G., Mutations & facéties d'une profession méconnue – l'huissier de justice entre Charybde et Scylla ?, Conclusions au congrès organisé le 21 avril 2018 par l'Union Francophone des Huissiers de Justice, *Ius & Actores*, 2018/1-2, p. 155.

DE LEVAL G., GEORGES F., Droit Judiciaire – Institutions judiciaires et éléments de compétence, tome 1, 2^{ème} éd., Larcier, 2014, pp. 313 à 334.

GEELKENS M., Recouvrement amiable : les huissiers gonflent souvent la facture de façon abusive, *Le vif/L'Express*, 7 mars 2019, <https://www.levif.be/actualite/belgique/recouvrement-a-l-amiable-les-huissiers-gonflent-souvent-la-facture-de-facon-abusive/article-normal-1102323.html>.

GHESQUIERE F., Mesurer le coût du logement : Focus statistique sur le marché locatif, Actes du colloque « Se loger, à quel prix ? », Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2020, <https://observatoire-credit.be/fr/evenements-passes/8/xxixeme-colloque-se-loger-a-quel-prix>.

GIELEN P., *La saisie mobilière*, Larcier, Bruxelles, 2011.

JEANMART C., DUVIVIER R., DE DONCKER E., Recours au crédit et difficultés financières : quel lien avec la pauvreté ?, in **LAHAYE W., PANNECOUCKE I., VRANKEN J., VANROSSEM R.** (eds.), *Pauvreté en Belgique – Annuaire 2015*, Gand, Academia Press, 2015, XXIII, pp.69-92.

JEANMART et MCGAHAN E., COVID-19, recto-verso : des « gagnants » et des « perdants », 2021 (disponible sur le site internet de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, <https://observatoire-credit.be/fr>).

JEANMART C. et MCGAHAN E., L'impact de la crise sur le secteur de la médiation de dettes, 2021 (disponible sur le site internet de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, <https://observatoire-credit.be/fr>).

JEANMART C., MCGAHAN E., Approche socio-économique du surendettement et impacts de la crise sanitaire sur le secteur de la médiation de dettes, *TIBR*, 1/2021, Die Keure/La Charte.

LEDEGEN H., Meer dan 50.000 vlaamse gezinnen kunnen budget niet zelfstanding beheren of ondervinden moeilijkheden om de eindjes aan elkaar te knopen, *TIBR*, 1/2021, Die Keure/ La Charte.

LEDEGEN H., Ménages en médiation pour dette en Wallonie et en Flandre : profils et différences régionales, *Revue bancaire et financière* (n° 3, 01/07/2014 - mai - juin 2014), pp. 193-202.

MCGAHAN E., Du crédit et de l'endettement : retour sur l'année 2020, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2021 (publié sur <https://observatoire-credit.be/fr>).

MEYER S., Baromètre de la précarité énergétique : un outil de compréhension et d'actions, Actes du colloque « Se loger, à quel prix ? », Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2020, <https://observatoire-credit.be/fr/evenements-passes/8/xxixeme-colloque-se-loger-a-quel-prix>.

MICHIELSENS A., L. CHABOT L., *La modernisation de la fonction d'huissier de justice*, Rapport au Ministre de la Justice Monsieur Koen Geens, 29 juin 2018 (publié

sur https://justice.belgium.be/fr/nouvelles/autres_communiqués/projet_relatif_a_lavenir_de_la_fonction_dhuissier_de_justice).

PHILIPPE D., M., CHAMMAS M., L'opposabilité des conditions générales, in *Le processus de formation du contrat*, Bruxelles, Larcier, 2004, CUP, vol. 72, p. 257 et svts.

SAM, Cijfers- en profielgegevens van de Vlaamse huishoudens in budget- en/of schuldhulpverlening anno 2018. Onderzoeksrapport, 2019.

SNOECK F., Van schuldenindustrie naar schuldenaankpak, TIBR, 1/2021, Die Keure/La Charte, 2021, pp. 9-12.

STEENOOT R., Tegenwerpbaarheid van algemene voorwaarden, note sous J.P. Etterbeek, 6 mai 2010, J.J.P., 5-6/2012, p. 369 et svts.

T'KINT F., Sûretés et principes généraux du droit de poursuite des créanciers, Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, 2^{ème} édition, De Boeck et Larcier, Bruxelles, 1998.

VAN HOOTEGEM H., La facture d'eau en Belgique, procédures et pratiques relatives aux difficultés de paiement, Actes du colloque « Se loger, à quel prix ? », Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2020, <https://observatoire-credit.be/fr/evenements-passes/8/xxixeme-colloque-se-loger-a-quel-prix>.

ZACHARY M-D., Caractéristiques de la dette hypothécaire des ménages en Belgique, Actes du colloque « Se loger, à quel prix ? », Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2020, <https://observatoire-credit.be/fr/evenements-passes/8/xxixeme-colloque-se-loger-a-quel-prix>.

Chambre Nationale des Huissiers de justice, La création d'un tribunal disciplinaire indépendant, in *Mémoire de l'huissier de justice-médiateur*, 2020, p. 13.

Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Manuel de la médiation de dettes, Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2021 (publié sur <https://observatoire-credit.be/fr>).

Observatoire du Crédit et de l'Endettement, Proposition de loi du 17 juin 2020 concernant l'aide à la gestion des dettes temporaires et structurelles, avis de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 2020 (disponible sur <https://observatoire-credit.be/fr>).

Mutations et facéties d'une profession méconnue, Actes du colloque organisé le 21 avril 2018 par l'Union francophone des huissiers de justice, sous la présidence du Professeur Georges de Leval, *Ius & Actores*, 2018/1-2, Larcier, 2018.

Petit guide de la vente mobilière forcée à la salle de vente des huissiers de justice de la Région de Bruxelles-Capitale, Centre d'appui aux services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale, 2020, <http://www.mediationdedettes.be/Petit-guide-de-la-vente-mobiliere-forcee-a-la-Salle-de-vente-des-Huissiers-de>.

CHAPITRE 8

C. ANDRE, Les plans de règlement judiciaire, in *Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (C. BEDORET, coord.), Anthémis et Conf. Jeune Barreau de Charleroi, 2015, pp. 259-271.

A. ALEN et **W. PAS**, L'effet direct de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, *J.D.J.*, 1995, liv. 144, pp. 166 et 167.

B. DURAND-JAMIS, Propos introductifs : la polarisation de la notion de fragmentation, entre unité et diversité du droit, *La Revue des droits de l'homme*, 15 | 2019, <https://journals.openedition.org/revdh/5917>.

C. BEDORET, Les droits externes de la personne surendettée, in *Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes* (C. BEDORET, coord.), Anthémis et Conf. Jeune Barreau de Charleroi, 2015, pp. 93-140.

C. BURNIAUX, **C. BEDORET**, **M. WESTRADE**, Les inédits de règlement collectif de dettes, n° I, II, III et IV, *J.L.M.B.*, 2014/19, 2015/16, 2016/17, 2017/38, 2018/1, 2019/36.

F. BURNIAUX, Le règlement collectif de dettes du civil au social ?, *Chronique de jurisprudence 2007-2010*, Les Dossiers du Journal des tribunaux, n° 82, Larcier, 2011, pp. 27-29.

M. BENLOLO-CARABOT, Chapitre 2. Les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union Européenne, *La Revue des droits de l'homme*, mis en ligne le 30 juin 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/120>.

F. BENOIT-ROHMER, Le Protocole 16 ou le renouveau de la fonction consultative de la CEDH, in *Les défis liés à l'entrée en vigueur du Protocole 16 à la Convention*, Actes de la Journée d'étude du 25 janvier 2019 de l'Institut de Recherche Carré de Malberg, IRCML, Université de Strasbourg.

B. BIEMAR, L'accès économique à la justice, in *Droit judiciaire*, Tome 2, Manuel de procédure civile, Collection de la Faculté de Droit de l'Université de Liège, Larcier, 2015.

S. BOONEN, Aide juridique : tout changer pour que rien ne change ? Après la réforme du 6 juillet 2016. Financer la structure non marchande du barreau, *J.T.*, 2017, pp. 305 et sv.

I. BOUCOBRA et **D. ROBITAILLE**, Section 1. Standards jurisprudentiels et contrôle de l'obligation étatique, *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/142>.

M.-E. BOURSIER, Le principe de loyauté en droit processuel, *Nouvelle Bibliothèque de Thèses*, Dalloz, 2003, pp. 254 et sv.

B. BROECKX, B. de GROOTE, S. VOET, Grondige revisie van de collectieve schuldenregeling, T.P.R., 2007.

T. BUERGENTHAL, Proliferation of International Courts and Tribunals : Is It Good or Bad ?, *Leiden Journal of International Law*, 2001, pp. 272-273.

L. CADIET, Efficience versus équité ? in *Mélanges Jacques van COMPERNOLLE*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 25-46.

L. CADIET, Pour une théorie générale du procès, in *Loïc CADIET, Jacques NORMAND, Soraya AMRANI MEKKI, Théorie générale du procès*, *Thémis droit*, PUF, 2013, 2^{ème} éd., p.144.

B. CANTILLON, De paradox van de investeringsstaat : Waarom is de armoede niet gedaald ?, *CSB-Berichten*, Universiteit Antwerpen, 2009.

E. CHRISTODOULIS, Simone WEIL : les mots du Droit et l'institutionnalisation de l'indifférence, Conférence donnée le 13 juin 2017 au Collège de France, Chaire Etat social et mondialisation : analyse juridique des solidarités (présidence A. SUPLOT) https://college-de-france.fr/UPL1643450310922821420_Suplot_colloque_2016_2017.pdf (college-de-france.fr)

G. COHEN-JONATHAN, La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, *Economica*, 1989.

J. COMMAILLE, L. DUMOULIN, Heurts et malheurs de la légalité dans les sociétés contemporaines. Une sociologie politique de la "judiciarisation", *L'année sociologique*, 2009, p. 87.

F. 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, Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, Bruxelles, La Charte, 2017, pp. 131-135.

E. DECAUX, Les droits des pauvres : une pierre blanche sur un long chemin, *Droits fondamentaux*, n° 5, janvier-décembre 2005, p. 2.

G. DE LEVAL, La chaîne et le maillon – l'impossible réforme, *J.T.*, 2012, p. 29.

G. DE LEVAL, Droit judiciaire, Tome 2, Manuel de procédure civile (dir. G. de LEVAL), Coll. de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Larcier, 2015, p.16.

G. DE LEVAL, La requête devant les tribunaux du travail et le régime des nullités, *J.T.*, 1973, pp. 417 et sv.

G. DE LEVAL, J. van COMPERNOLLE, F. GEORGES, La loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, *J.T.*, 2015, p. 795, et les notes 106-108.

G. DE LEVAL, L'avis du ministère public en matière civile : une pièce fondamentale du procès équitable en droit belge, in *Le ministère public en matière civile, commerciale, administrative*, C.I.D.J., Bruxelles, Kluwer-Bruylant, 2002, pp. 39 et sv.

G. DE LEVAL, La loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, Ed. Coll. Scientifiques de la Faculté de Droit de Liège, 1998.

E. DERMINE et **E. DEBOUVERIE**, Etude sociojuridique et de droit comparé concernant un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique, Janvier 2019, commanditée par Avocats.be, avec le soutien de la Fondation Roi Baudouin et de l'ARC Strategic Litigation, accessible en ligne sur le site du Centre de droit public et social de l'ULB (<https://droit-public.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2019/10/Etude-sociojuridique-et-de-faisabilite%CC%81-juridique-Rapport-complet.pdf>).

O. DE SCHUTTER, Le protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Cellule de recherche interdisciplinaire en droits de l'Homme (éd.), Université catholique de Louvain, Working Paper 2005/03.

O. DE SCHUTTER, obs. sous Cass., 20 décembre 1990, in *Droit international des droits de l'homme devant le juge national*, De SCHUTTER Olivier et van DROOGHENBROECK Sébastien (dir.), Bruxelles, Larcier, 1999.

F. DE STEXHE, Le nouvel alinéa de l'article 17 du Code judiciaire : vers un approfondissement de la démocratie par l'action d'intérêt collectif ?, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2019.

J. DU JARDIN, Le ministère public dans ses fonctions non pénales, J.T., 2004, pp. 733-735.

E. DUPONT et **F.SCHOENAERS**, Réformes de la Justice belge : les transformations du rôle des chefs de corps, *Revue Pyramides*, Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, Université Libre de Bruxelles, 2017, pp. 119-142.

E. DELRUELLE, Digne de mourir comme inutile au monde..., in *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale Pauvreté. Dignité, Droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, 2008, www.luttepauvrete.be.

H. DUMONT, La responsabilité, face cachée des droits de l'homme, Bruxelles, Bruylant, 2005.

H. DUMONT, Les spécificités de l'interprétation constitutionnelle au seuil du XXI^e siècle, in *En hommage à Francis DELPEREE. Itinéraire d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, pp. 475-500.

H. DUMONT et **C. HOREVOETS**, L'interprétation des droits constitutionnels, in *M.VERDUSSEN* et *N.BONBLED* (dir) *Les droits constitutionnels en Belgique –*

Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, Bruxelles, Bruylant, 2011, Tome I, pp. 127-244.

F. ERDMAN et **G. DE LEVAL**, Les dialogues justice, Rapport de synthèse, 2004.

C. FERCOT, Section 2. Le juge et le droit au minimum, *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/136>.

J. FIERENS, La dignité humaine comme concept, *J.T.*, 2002, pp. 577 et sv.

J. FIERENS, Dignité humaine et étrangers demandeurs de régularisation quelques remarques complémentaires, *JDJ*, n° 197, 2000, pp. 32 et sv.

J. FIERENS, L'article 23 de la Constitution, une arme contre la misère ?, *Droit en quart monde*, juin 1994, n° 3.

J. FIERENS, 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 10 ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, 2008, pp. 49-57, www.luttepauvrete.be.

V. FLOHIMONT, Le droit ne stigmatise-t-il pas les individus en voulant accueillir la vulnérabilité à tout prix ?, in *David DOHAT* et *Laura RIZZERIO*, *Accueillir la vulnérabilité*, pp. 153 et sv.

L. GAY, *Les droits-créances constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 195.

P. GOSSERIES, La requête de l'article 704 du Code judiciaire, *J.T.T.*, 1977, pp. 321 et sv.

P. GOSSERIES, Quelques réflexions à propos de l'auditorat du travail, *Bilan et plaidoyer*, *J.T.T.*, 2012, pp. 289 et sv.

T. GRUNDLER, Chapitre 3. La doctrine des libertés fondamentales à la recherche des droits sociaux, *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <https://journals.openedition.org/revdh/122>.

S. GUINCHARD, **X. LAGARDE**, **M. BANDRAC**, **M. DOUCHY**, *Droit processuel, droit commun et droit comparé du procès*, *Droit Privé*, coll. Précis Dalloz, 3^{ième} éd., 2005.

S. GUINCHARD, La responsabilité des magistrats, *Gazette du Palais*, 8 avril 2006.

S. GUINCHARD, L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, *Travaux de la Commission Serge GUINCHARD*, collection des rapports officiels – La documentation française, 2008 www.gouv.fr/plublication-10047/rapport-thematique-10049/rapport-thematique-Justice.

I. HACHEZ, Précision et droits de l'homme dans l'ordre juridique belge : focus sur la notion polysémique d'effet direct, *La Revue des droits de l'homme*, 7 | 2015, <http://journals.openedition.org/revdh/1261>.

I. HACHEZ, Le principe de stand still dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative, Bruxelles/Athènes/Baden-Baden, Bruylant / Sakkoulas / Nomos Verlagsgesellschaft, coll. Droits fondamentaux, 2008, p. 472, n° 464.

I. HACHEZ et **SÉBASTIEN VAN DROOGHENBROECK**, obs. sous C.C., n° 37/2011, n° 101/2008 et 78/2005, in *Le droit international et européen des droits de l'homme devant le juge national*, Larcier, 2014, pp. 28-37.

G. HAARSCHER, De l'usage légitime – et de quelques usages pervers – de la typologie des droits de l'Homme, in Emmanuelle BRIBOSIA, Ludovic HENNEBEL, *Classer les droits de l'Homme*, Bruylant, 2004, p. 25.

J. HUBIN, Entre efficience et efficacité : mesures et démesures de la charge de travail des juges : commentaires de l'article 352 bis du Code judiciaire, *Revue Pyramides*, *Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, Université Libre de Bruxelles, 12/2006.

J. HUBIN, *Thémis et son comptable*, J.T., 2008, pp. 517 et sv.

J. HUBIN, Articulations du règlement collectif de dettes avec les autres procédures de protection de la personne, in *Actualités du droit social*, Revenu d'intégration sociale, activation chômage et règlement collectif de dettes, Coll. CUP, vol.116, Liège, Anthémis, 2010, p. 259.

G. KOUBI, La pauvreté comme violation des droits humains, *Rev. Int. des sciences sociales*, 2004/2, n° 180, pp. 361 et sv.

F. KURZ, L'application du principe de dignité humaine : un défi pour les juridictions du travail, discours prononcé à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la cour du travail de Liège, le 4 septembre 2001, *J.T.T.*, 2002, pp. 273 et sv.

X. LAGARDE, Jurisprudence et insécurité juridique, *Recueil Dalloz*, 2006, n°10, pp. 680 et 683-684.

P. LAMBERT, Le droit de l'Homme à un niveau de vie suffisant, *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2000, p. 694.

J.-F. LEDOUX, Les mécanismes de paiement préférentiel, in *Le créancier face au règlement collectif de dettes : La chute d'Icare* (C.BEDORET, coord.) Anthémis et Conf. Jeune Barreau de Mons, 2017, pp.129-162.

G. MAES, De afdwingbaarheid van sociale grondrechten, Antwerpen, Intersentia, 2003, pp. 51 et sv. et p. 449 et sv.

M. MANGENO, Des arrêts de la Cour de justice des communautés européennes contre l'Europe sociale, *Savoir/Agir*, 2008/4 (n° 6), pp. 135-142.

J.-P. MARGUENAUD, *La Cour européenne des Droits de l'Homme*, Dalloz, coll. *Connaissances du droit*, 1997.

P. MARTENS, La loi « pot-pourri II » : un recul de civilisation ?, *Le pli juridique*, n°36, juin 2016, p. 18.

P. MARTENS, P. et B. RENAULD, L'interprétation et la qualification de la norme de contrôle et de la norme contrôlée, in *Les rapports entre la Cour d'arbitrage, le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat*, ARTS Alex et al. (dir.), Actes du symposium du 21 octobre 2005, Brugge, Die Keure, Bruxelles, la Charte, 2006, pp. 21 et 22.

P. MAZET, Le non recours par non demande : mise en question de la pertinence de l'offre publique, présenté au Colloque 'Pauvreté et ineffectivité des droits, Non-accès et non-recours aux droits' du 16 décembre 2014 au Sénat, www.luttepauvrete.be.

T. MOONEN, Concours de droits fondamentaux ou concours de juridictions ? Evaluation des réformes de 2009 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, *Revue Belge de droit constitutionnel*, 2011, pp.111 et sv.

H. MOTULSKY, Le rôle respectif du juge et des parties dans l'allégation des faits, in *Ecrits*, Dalloz, 1954.

M. NEBEL, Servir les pauvres. Oui mais dites-moi : quels pauvres au juste ?, *Revue d'Ethique et de théologie morale*, 2014/2, n°279.

J.-F. NEVEN, La Charte de l'assuré social : un outil méconnu au service de l'effectivité des droits sociaux. Texte de l'intervention à la journée d'étude organisée par le Service de lutte contre la pauvreté, le 29 avril 2014, intitulée : Vers l'égalité d'accès au droit fondamental à la protection sociale.

I. NICAISE, *Gaten in de sociale bescherming, onderzoek over de niet-effectiviteit van sociaal economische rechten*, dans *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Pauvreté et ineffectivité des droits : non-recours aux droits*, Brugge, La Charte, 2017, pp. 53-65.

F. OST, A quoi sert le droit ? A compter jusqu'à trois. Conférence donnée le 19 janvier 2018 au Collège de France dans le cadre des conférences sur l'Etat social et la mondialisation, analyse juridique des solidarités (2012-2019).

R. PERROT, Crise du juge et contentieux judiciaire civil en droit français, in *La crise du juge* (J. LENOBLE ed.) *La pensée juridique moderne*, L.G.D.J, Story scientia, 1990, p. 39.

- R. PERROT**, Rapport général de synthèse, Espace judiciaire et social européen, Actes du colloque des 5 et 6 novembre 2001 (G. de LEVAL et J. HUBIN, dir), Larcier, 2003, p.734.
- M. PICHARD**, Les juges ordinaires et les lois reconnaissant les droits de l'homme, *La Revue des droits de l'homme*, 7 | 2015, <http://journals.openedition.org/revdh/1236>.
- P. POPELIER**, *Betere regelving : vijf uitdagingen voor juristen*, R.W., 2011-2012, n°27, p.35 cité par D. DUMONT, Le principe de stand still comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale, J.T., 2019, pp. 601 et sv.
- M. PROST**, *The Concept of Unity in International Law*, Hart Publishing, 2012, pp. 175 et sv.
- M. PROST**, All Shouting the Same Slogans : International Law's Unities and the Politics of Fragmentation, *Finnish Yearbook of International Law*, 2006, vol. 17, p. 4.
- A. RASON-ROLAND**, Les questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle : aspects de compétence et de procédure, *Revue Belge de droit constitutionnelle*, 2012, pp. 284 et sv.
- L. RIZZERIO** et **D. DOAT**, *Accueillir la vulnérabilité, approches pratiques et questions philosophiques*, Coll. Espace éthique, Ed. Eres, Toulouse, 2020.
- D. ROBITAILLE**, L'interprétation en théorie du droit comparée : entre la lettre et l'esprit. Discussion autour d'auteurs américains, anglais, belges, canadiens et français, *Revue de la recherche juridique, Droit prospectif*, 2007, vol. 119, p. 1145.
- D. ROMAN**, La justiciabilité des droits sociaux ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social, *La Revue des droits de l'homme*, 1 | 2012, <http://journals.openedition.org/revdh/635>.
- D. ROMAN**, *Le droit public face à la pauvreté*, L.G.D.J., 2002, pp. 249 et sv.
- K. SALOME**. Het grondrechtendebat met de menselijke waardigheid als inzet, in *Liber Amicorum Stroobant Maxime*, Gent, Mys & Breesch, 2001, pp. 47 et sv.
- S. SAROLEA**, La nature civile du droit des réfugiés en droit belge et au sens de la convention EDH. Essai de définition et analyse des enjeux, *Revue Belge de Droit International*, 1996/2, pp. 633 et sv.
- A. SENGUPTAI**, L'extrême pauvreté en tant que violation des droits de l'Homme, in *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale pauvreté – dignité – droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, 2008, www.luttepauvrete.be.
- M. SEPULVEDA**, Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2012).

H. SHUE, *Basic Rights : Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, 2^{ème} éd., Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 35-64.

K. STANGHERLIN et **H. MORMONT**, *Aide sociale, Intégration sociale, Le droit en pratique*, La Chartre, Bruges, 2011.

K. STANGHERLIN et **H. MORMONT**, *Les étrangers et le droit à l'aide sociale et à l'intégration sociale*, A.D.D.E, 2014 et 2015.

M. STROOBANT, *L'article 23 de la Constitution et la problématique de la pauvreté, in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale Pauvreté – dignité – droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, 2008, www.luttepauvrete.be.

F. TERRE, *Crise du juge et philosophie du droit : synthèse et perspectives*, in *La crise du juge* (J. LENOBLE ed.), op.cit., p.157.

F. TULKENS et **S. VAN DROOGHENBROECK**, *Pauvreté et droits de l'Homme ; la contribution de la Cour européenne des droits de l'Homme*, in *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale Pauvreté – dignité – droits de l'homme. Les 10 ans de l'accord de coopération*, 2008, www.luttepauvrete.be.

F. TULKENS, *Conclusions générales*, in F. SUDRE (dir.), *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention EDH*, coll. *Droit et Justice*, n°108, Nemesis Anthémis, Bruxelles, Limal, 2014, p. 398.

J. VAN COMPERNOLLE, *Les garanties du procès équitable ou la construction d'un droit processuel européen*, Act. Dr., 2003, p. 19.

J. VAN COMPERNOLLE, *Les principes directeurs du procès civil*, in *Droit judiciaire, Tome 2, Manuel de procédure civile* (dir. G. de LEVAL), Coll. *De la Faculté de droit de l'Université de Liège*, Larcier, 2015, pp. 21 et sv.

J. VAN COMPERNOLLE, **G. CLOSSET-MARCHAL**, **J.-F. VAN DROOGHENBROECK**, **A. DECROES** et **O. MIGNOLET**, *Droit judiciaire privé – Examen de jurisprudence (1991-2001)*, R.C.J.B., 2002, p. 504, n° 488.

H. VAN HOOTEGEM, *Les services et administration face au non-accès et non-recours aux droits*, in *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*, *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, Bruxelles, La Chartre, 2017 pp. 113-123.

W. VAN LANCKER, *Cui bono ? : Over het mattheuseffect, kinderarmoede en de (on)gewenste uitkomsten van het gezinsbeleid in de sociale investeringsstaat*, *Tijdschrift voor jeugd en kinderrechten*, Gent, Larcier, 2015, pp. 122-140.

A. VANWELKENHUYZEN, La séparation des pouvoirs, notion à contenu variable, in *Les notions à contenu variable en droit*, C. PERELMAN et R. VANDER ELST (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1984, p. 124.

J. VELU, Le partage des attributions entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat, A.P.T., 1987, spéc. pp. 305-308.

A. VAREMAN, De collectieve schuldenregeling naar de arbeidsrechtbank, R.W., 2005-2006, p. 1282.

J. VRANKEN, e.a. Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2007, pp. 44-45.

T. WERQUIN, Etendue et limites des pouvoirs du juge dans le contentieux de la sécurité sociale, J.T.T., 1993, pp. 337 et sv.

P. WILLE et **M. GOVERS**, *Praktische gids btw-plicht advocaat*, Mechelen, Kluwer, 2013, p. 106.

Rapport du Secrétaire général de l'ONU, Démarginalisation des pauvres par le droit et élimination de la pauvreté, 13 juillet 2009, A/64/133, § 7.

Présentation des auteurs et institutions

CHAPITRE 1

Henk Van Hootehem et Thibaut Morel

Henk Van Hootehem est coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Il a un master en sciences sociales et éducatives et travaille depuis 2001 pour le Service. Auparavant, il a travaillé dans différents secteurs, toujours sous l'angle de la lutte contre la pauvreté : travail éducatif avec des enfants et jeunes défavorisés, au sein des écoles et dans le secteur de l'intégration.

Thibault Morel est collaborateur du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Il a une formation de juriste. Après avoir été avocat pendant cinq ans au Barreau néerlandophone de Bruxelles, il a rejoint le Service en 2016.

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été créé en 1999 en tant qu'institution interfédérale indépendante par l'Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Il évalue l'efficacité de l'exercice des droits des personnes en situation de pauvreté.

Cette évaluation est réalisée en organisant des processus de concertation avec les personnes en situation de pauvreté et leurs associations et divers autres acteurs, en rassemblant et en mettant à disposition de l'information, en soutenant la recherche, en collectant de la jurisprudence intéressante et en organisant le suivi des textes relatifs aux droits humains.

CHAPITRE 2

Steven Gibens

Steven Gibens a étudié le droit (KUL) et la criminologie (KUL). Il a été avocat au barreau d'Anvers pendant 23 ans. Il a été président de la commission d'aide juridique, puis président du bureau d'aide juridique d'Anvers. Il est toujours juge suppléant. Il a été promu docteur en droit (Université d'Anvers) avec une thèse intitulée « *Access to Justice en een beleid rond de preventieve rechtshulp in Vlaanderen : naar een sociaal-juridische praktijk?* ». Il est actuellement maître de conférences et chercheur à la Haute École Karel de Grote, section « *Travail social* ».

Il est également rattaché à l'Université d'Anvers, où il dispense le cours d'initiation au travail social (Faculté des Sciences sociales) et codirige le cours de communication et résolution des conflits (Faculté de Droit).

CHAPITRE 3

Muriel Clavie

Muriel Clavie est avocate au barreau du Brabant wallon depuis 1988 où elle pratiquait régulièrement l'aide juridique.

Elle est membre de la Commission d'Aide Juridique (de première ligne) du Brabant wallon depuis sa création en suite de la réforme de 1998.

Elle exerce depuis 2004 la fonction de secrétaire permanente du Bureau d'Aide Juridique du barreau du Brabant wallon.

Elle est l'assistante de l'administrateur de l'OBFG en charge de l'accès à la justice depuis mars 2013. À ce titre, elle a suivi les travaux des réformes de 2016, 2017 et 2020 et suit ceux qui touchent de près ou de loin à l'accès au droit.

Elle est aussi à l'initiative de la réflexion relative au projet pilote de cabinets d'avocats dédiés à l'aide juridique.

Elle est également membre du conseil d'Administration de l'Institut Fédéral pour la protection et la promotion des Droits Humains.

Jean-Marc Picard

Jean-Marc Picard est avocat au barreau de Bruxelles depuis 1986.

Il pratique régulièrement l'aide juridique.

Il a été président du Bureau d'Aide Juridique du barreau de Bruxelles de septembre 2008 à septembre 2011.

Il a été administrateur à l'Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone en charge de l'aide juridique de septembre 2012 à octobre 2017. À ce titre, il a été conduit à participer aux discussions tenues au cabinet de Monsieur le ministre de la Justice préalablement aux réformes de 2016 et 2017. Il a initié la réflexion au sein de l'OBFG à propos d'un projet pilote de cabinets d'avocats dédiés uniquement à l'aide juridique.

CHAPITRE 4

Élise Dermine

Elise Dermine est professeure de droit du travail à la Faculté de droit de l'ULB et chercheuse au sein du Centre de droit public et social. Ses recherches portent sur la situation des personnes qui travaillent en marge du droit du travail, les transformations de l'État social et les droits sociaux fondamentaux. Elle s'intéresse également à l'accès au droit et à la justice des personnes précaires, thématique à cheval sur le droit des politiques publiques, le droit des droits fondamentaux et le droit social. Elle est la directrice de la Street Law Clinic en droit social de l'ULB, dans laquelle des étudiants en droit apprennent à communiquer le droit dans un langage clair à des publics vulnérables, pour qu'ils comprennent leurs droits et puissent les faire valoir.

Emmanuelle Debouverie

Emmanuelle Debouverie est Senior Legal and Policy Officer au sein de l'ONG Fair Trials et assistante à la Faculté de droit de l'ULB. Ses recherches portent sur les questions d'accès à la justice pour les personnes vulnérables et en situation de pauvreté. Avant de rejoindre Fair Trials, Emmanuelle était avocate spécialisée en matière pénale aux barreaux de Bruxelles, Paris et du Massachusetts.

Jean-François Neven

Jean-François Neven est maître de conférences à la Faculté de droit de l'ULB, où il enseigne notamment le droit des relations collectives de travail. Il est chercheur au sein du Centre de droit public et social de cette université, ses recherches concernant, en particulier, la lutte contre les discriminations dans l'emploi ainsi que l'accès à la protection sociale pour les personnes en situation de vulnérabilité. Il est avocat au barreau de Bruxelles et magistrat honoraire (ayant été jusqu'en 2018 Président de chambre à la Cour du travail de Bruxelles). Il est également vice-président du Conseil bruxellois pour l'Égalité entre les Femmes et les Hommes.

CHAPITRE 5

Eric Lanckswaerd

Eric Lanckswaerd a été magistrat au Conseil d'État durant plus de 25 ans, puis successivement auditeur, premier auditeur et premier auditeur chef de section. En 2009, il est devenu docteur en droit avec un doctorat sur la participation citoyenne au niveau de pouvoir local.

En 2002, 2004, 2011, 2015 et 2019, il a suivi des cours et des formations en médiation tant en Flandre qu'aux Pays-Bas. Il est médiateur agréé depuis septembre 2015. Il a écrit des ouvrages et de nombreux articles sur la médiation et la résolution alternative de conflits dans différents domaines, mais principalement dans celui du droit public.

Le 1^{er} septembre 2014, il a soumis sa démission honorable au Conseil d'État et est devenu chargé de cours principal à temps partiel à l'Université de Hasselt. Il y est responsable des cours de pratique juridique éthique et de négociation et médiation ainsi que du développement de la ligne d'apprentissage « *négociation et médiation* ». Depuis le 1^{er} septembre 2020, outre sa désignation à l'Université de Hasselt, il est également chargé de cours principal à l'Université de Gand, où il est responsable des matières « *Négociation et médiation* » et « *Médiation (séminaire d'intégration)* ».

Sa recherche et son enseignement sont actuellement axés sur la résolution alternative de conflits, la participation citoyenne, les innovations dans la pratique juridique et la pratique juridique éthique.

CHAPITRE 6

Jacques Fierens

Jacques Fierens est docteur en droit et licencié en philosophie. Sa thèse, défendue en 1992, s'intitule *Droit et pauvreté*. Il est professeur extraordinaire émérite de l'Université de Namur, professeur émérite de l'Université catholique de Louvain et chargé de cours honoraire de l'Université de Liège. Il a entre autres enseigné la philosophie du droit et le droit de l'aide sociale. Depuis de nombreuses années, il porte un intérêt particulier aux droits des personnes en situation de pauvreté, aux droits de l'enfant, et à la problématique de l'accès au droit. Il a effectué et effectuée de nombreuses missions de coopération universitaire, principalement au Burundi, au Burkina Faso, au Rwanda et en République démocratique du Congo. Il est avocat au barreau de Bruxelles depuis 1977.

CHAPITRE 7

Caroline Jeanmart et Sabine Thibaut

Caroline Jeanmart est diplômée en anthropologie et est docteure en sociologie. Elle a enseigné la sociologie pendant une dizaine d'années et travaillé dans différents centres de recherche en France et en Belgique. Ses principaux domaines de recherche sont la sociologie de la déviance, de la précarité, de la santé, des politiques publiques et des pratiques professionnelles. Elle a rejoint l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en 2011 en tant que chargée de recherches en socioéconomie. Elle en est l'actuelle directrice.

Sabine Thibaut est diplômée en droit. Elle exerce en tant que juriste depuis plus de dix ans au sein de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement. Elle est notamment chargée de recherche dans les matières du crédit et du surendettement. Elle est également en charge du programme des formations organisé par l'asbl et intervient comme formatrice pour les travailleurs sociaux, les juristes et les avocats exerçant dans le secteur de la médiation de dettes et du règlement collectif de dettes.

L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement est une association sans but lucratif, active depuis 1994. Ses principales missions sont la prévention du surendettement, la réalisation d'analyses et d'études juridiques, socioéconomiques et statistiques sur les services financiers aux particuliers, la consommation, l'endettement et le surendettement des ménages, l'organisation d'un programme de formation sur ces matières, la dispense de consultations juridiques à destination de particuliers et de professionnels, l'aide à la décision politique dans les matières qu'il couvre et leur évaluation, l'organisation de colloques et webinaires.

CHAPITRE 8

Joël Hubin

Joël Hubin est juriste, licencié en droit de l'Université Catholique de Louvain. Il est également titulaire d'un master de la Solvay Business School.

Magistrat, il fut successivement substitut de l'auditeur du travail à Liège, puis auditeur du travail à Charleroi, et enfin premier président de la cour du travail de Liège. Cette dernière fonction l'amena à présider le collège des premiers présidents des cours d'appel et du travail durant une dizaine d'années.

Délégué au cabinet du Vice Premier Ministre et Ministre de la Justice Melchior Wathelet, il y travailla aux réformes du Code judiciaire, en relation avec le Centre Interuniversitaire de droit judiciaire.

Siégeant dans les divisions de Liège, de Namur et de Neufchâteau de la cour du travail de Liège, il y pratiqua toutes les matières relevant de la compétence d'attribution de cette juridiction. Après avoir œuvré pour que le contentieux du règlement collectif de dettes soit confié aux juridictions du travail, il se spécialisa plus particulièrement dans cette matière, qu'il pratiqua aussi par délégation durant plusieurs années à la cour du travail de Bruxelles.

Il enseigne actuellement le droit des relations collectives du travail et le droit du travail à la Faculté des Sciences sociales de l'Université de Liège.



PAUVRETÉ ET JUSTICE EN BELGIQUE

Le livre 'Pauvreté et Justice en Belgique' est un ouvrage collectif qui analyse et décrit les difficultés d'accès à la justice pour les personnes en situation précaire. Il rassemble les points de vue d'experts du monde académique et de professionnels du secteur social et du monde juridique. Il aborde en huit chapitres un large éventail de sujets : l'aide juridique de première ligne, l'aide juridique de deuxième ligne et ses alternatives, les modes alternatifs de règlements des conflits, l'action en défense d'intérêt collectif, la relation entre huissiers et ménages précaires et le rôle social des juridictions du travail.

Il propose des pistes concrètes pour améliorer l'accès à la justice pour les plus défavorisés.

Par ce livre, nous espérons d'abord sensibiliser les responsables politiques en charge de la justice à la problématique, en émettant des recommandations à la fin de chaque chapitre et dans la conclusion générale de l'ouvrage. Nous voulons également informer les citoyens et les organisations de la société civile sur les enjeux et les défis à relever pour favoriser l'accès de tous à une justice plus humaine.

Le SPP Intégration sociale et le SPF Justice ont collaboré à l'écriture de ce livre.

Rédaction finale : Steven Gibens, Cindy Renard et Jean-Marc Dubois

Numéro de dépôt : D/2022/7951/FR/1246